

Document: EB 2016/119/R.4  
Agenda: 4  
Date: 9 November 2016  
Distribution: Public  
Original: English

**A**



الاستثمار في السكان الريفيين

## استراتيجية الصندوق للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

نشر الوثائق:

الأسئلة التقنية:

**William Skinner**

مدير مكتب شؤون الهيئات الرئاسية  
رقم الهاتف: +39 06 5459 2974  
البريد الإلكتروني: gb\_office@ifad.org

**خالدة بوزار**

مديرة شعبة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا  
رقم الهاتف: +39 06 5459 2321  
البريد الإلكتروني: k.bouzar@ifad.org

**عبد الكريم سما**

الخبير الاقتصادي الإقليمي الرئيسي  
رقم الهاتف: +39 06 5459 2500  
البريد الإلكتروني: a.sma@ifad.org

**Kaushik Barua**

موظف البرامج  
رقم الهاتف: +39 06 5459 2697  
البريد الإلكتروني: k.barua@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة التاسعة عشرة بعد المائة

روما، 14-15 ديسمبر/كانون الأول 2016

**للموافقة**

## المحتويات

1	أولاً - مقدمة وخلفية
2	ثانياً - استعراض نهج الشركاء تجاه الهشاشة
3	ثالثاً - استراتيجية للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشّة
10	رابعاً - التوصية

## الملاحق

11	الملحق الأول - النهج التنظيمية والتشغيلية المعززة
----	---

## الذيول

1	الذيول الأول - التزامات إدارة الصندوق
5	الذيول الثاني - استعراض النهج المتطورة للشركاء تجاه الأوضاع الهشة
9	الذيول الثالث - قائمة الصندوق بأكثر الأوضاع هشاشة
11	الذيول الرابع - الوضع الراهن واستعراض الحافطة
13	الذيول الخامس - دراسات حالة - عمل الصندوق في الأوضاع الهشة

## موجز تنفيذي

- 1- يلعب الصندوق دورا حيويا في الأوضاع الهشة. وقد اعترف جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة وأهداف التنمية المستدامة، وبوضوح، أن التطرق للهشاشة يمثل أحد "العناصر الرئيسية السنة" المطلوبة لإيصال أهداف التنمية المستدامة. وحيث أن مخرجات التنمية تكون أدنى على الدوام في الأوضاع الهشة، تتهدد الهشاشة مهمة الصندوق في تحقيق التحول الريفي. وفي أعقاب الالتزامات التي عقدت بموجب مشاورات التجديدين التاسع والعاشر لموارد الصندوق، والتقييم المؤسسي للهشاشة، يعرض الصندوق هذه الاستراتيجية للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة.
- 2- تقترح هذه الاستراتيجية تعريفا محدثا للهشاشة يكون أكثر ملاءمة لمهمة الصندوق، ونهجا جديدا لتصنيف البلدان لتحديد أكثر الأوضاع هشاشة التي تتطلب نهجا متباينة ومرنة.
- 3- أما التعريف الجديد المقترح للهشاشة فهو على النحو التالي:
 

"الهشاشة هي وضع يتسم بالتعرض الكبير للهزات الطبيعية وتلك التي يتسبب بها الإنسان، وغالبا ما تتزامن أيضا بمخاطر عالية للعنف والنزاع. وتعتبر هياكل الحوكمة الضعيفة، مع المؤسسات التي تتسم بتدني القدرات، محركا ونتيجة مشتركة للأوضاع الهشة. وينجم عن الأوضاع الهشة نمطيا بيانات تمكينية أضعف للتحول الريفي المستدام، وتتسم بأزمات ممتدة و/أو متكررة، مع ما لذلك من تبعات على الغالب على زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة والأمن الغذائي".
- 4- تقترح الاستراتيجية نهجا للتصنيف لتحديد البلدان التي تعاني من أكثر الأوضاع هشاشة، أي تلك التي يمكن لها أن تستفيد من انخراط معزز حساس لقضايا الهشاشة. ويبنى التصنيف على مؤشرات تتعلق بالقدرة المؤسسية والنزاع. والهشاشة وضع مستمر ويمكن أن تظهر على مستويات عدة (المستوى الوطني، أو الإقليمي، أو شبه الوطني). وسياخذ نهج الصندوق للتطرق للهشاشة هذا الموضوع بعين الحسبان.
- 5- تحدّد هذه الاستراتيجية المبادئ التوجيهية لانخراط الصندوق في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة، وهي:
 

(أ) إدارة المخاطر والصمود؛ (ب) التركيز على الأسباب الجذرية (ضمن مهمة الصندوق وميزته النسبية)؛ (ج) تعميم التمايز بين الجنسين والاستهداف؛ (د) بناء المؤسسات للترويج للثقة والتلاحم الاجتماعي؛ (هـ) الموارد والأدوات والنهج التي تتسم بالمرونة والاستجابة؛ (و) الشراكات الاستراتيجية والمكّمة؛ (ز) تحقيق النتائج وقياسها والتعلم منها.
- 6- وتضم هذه الاستراتيجية النهج التنظيمية والتشغيلية المستندة إلى المبادئ التوجيهية لتعزيز صمود وفعالية عمليات الصندوق في أكثر الأوضاع هشاشة. كما تعرض الخيارات المتاحة لتعبئة وتخصيص الموارد.
- 7- وفي أعقاب المصادقة على هذه الاستراتيجية، سوف يطور الصندوق أيضا أو/و يحدّد المبادئ التوجيهية الموجودة لتنفيذ المقترحات الواردة في الاستراتيجية، مع تحديث أو إعداد المبادئ التوجيهية جميعها بحلول نهاية عام 2017. وسوف تستتير العمليات بهذه الاستراتيجية خلال الفترة المتبقية من التجديد العاشر لموارد الصندوق (حتى نهاية عام 2018) وفترة التجديد الحادي عشر للموارد (2019-2021) على أن يجرى استعراض لها كجزء من استعراض منتصف المدة للتجديد الحادي عشر لموارد الصندوق.

## استراتيجية الصندوق للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشّة

### أولا - مقدمة وخلفية

1- تلعب الهشاشة دورا حيويا في تقرير مخرجات التنمية العالمية. وهذا واضح من خلال كل من التقدم المحرز في إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية لعام 2015، وتوقعات جدول أعمال 2030 بالنسبة لأهداف التنمية المستدامة. وفيما يتعلّق بالأهداف الإنمائية للألفية، فقد تأخّرت الدول الهشة<sup>1</sup> عن الدول غير الهشة في تحقيق جميع المؤشرات، وبأكثر من 50 بالمائة في معظم الحالات.<sup>2</sup> وبالتطلع قدما، فقد اعترف جدول أعمال 2030، وبوضوح، أن التطرق للهشاشة يمثل أحد "العناصر الرئيسية السنة" المطلوبة لإيصال أهداف التنمية المستدامة.<sup>3</sup> وتضمّ البلدان التي تعرّف حاليا على أنها هشّة 43 بالمائة من السكان الذين يعيشون على أقل من 1.25 دولار أمريكي يوميا؛ وبحلول عام 2030 من المتوقع أن يكون الفقر أكثر تركيزا في البلدان التي تعاني من الهشاشة في الوقت الحاضر. وبصورة حاسمة، فإن الهشاشة لا تعيق تحقيق الأهداف الإنمائية فحسب، ولكن من شأن الأزمات المتكررة الناجمة عن أو التي تتفاقم بسبب الهشاشة أن تؤدي من الناحية النظرية لنقويض عقود من التقدم الإنمائي.

2- ترددت محورية الهشاشة في جدول الأعمال الإنمائي العالمي، والحاجة لتقليص خطر الكوارث في العديد من المبادرات الدولية الأخيرة، ومنها على سبيل المثال الخطة الجديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة، وإطار ساندي للحدّ من مخاطر الكوارث 2015-2030، وإعلان ستوكهولم بشأن التطرق للهشاشة وبناء السلام في عالم متغير. وفي القمة العالمية بشأن المساعدات الإنسانية لعام 2016، أكد الأمين العام للأمم المتحدة على أهمية خلق الاتساق بين المساعدة الإنسانية والإجراءات الإنمائية، مشيراً إلى أن "المساعدة الإنسانية لا يمكن لها أن تتطرق بصورة ملائمة ولا مستدامة للحد من احتياجات الفقراء في الأوضاع الهشة".

3- كذلك تلعب الهشاشة أيضا دورا أساسيا في التنمية الريفية والأمن الغذائي. ويتمثل ذلك من خلال الحد من القدرة المؤسسية، وتقطع سبل العيش الريفية بسبب النزاعات، وزيادة التقلبات الحادة في أسعار الأغذية والأمن الغذائي<sup>4</sup>. وتعتبر معظم البلدان التي تنتم بأدنى مستويات الأمن الغذائي أيضا في وضع من الهشاشة مع معاناة العديد منها من نزاعات جارية أو نزاعات انتهت للتو.<sup>5</sup> وكان وسطي أسعار الأغذية في الأوضاع الهشة أعلى مقارنة بالأوضاع غير الهشة في كل عام من الفترة بين 2009-2013، كذلك كانت مستويات سوء التغذية في أكثر الأوضاع هشاشة حوالي الضعف عن وسطها بالنسبة للبلدان النامية في الفترة بين العامين 2016 و2014.<sup>6</sup> وأشارت البحوث الحديثة التي أجريت في تقرير التنمية الريفية للصندوق

<sup>1</sup> تستخدم بعض الوكالات الدولية والمطبوعات تعبير "الدول الهشة". في حين يستخدم الصندوق مصطلح "البلدان التي تعاني من أوضاع هشّة" باعتباره يمثل الوضع تمثيلا أكثر دقة.

<sup>2</sup> منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*، (باريس: منشورات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2015).

<sup>3</sup> الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة التاسعة والستون، الطريق إلى الكرامة بحلول عام 2030: القضاء على الفقر وتحويل حياة الجميع وحماية الكوكب (2014)، [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E).

<sup>4</sup> الوكالة الألمانية للتعاون الدولي/معهد الدراسات الإنمائية، *How does state fragility affect rural development?* (2014).

<sup>5</sup> المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، تقرير الجوع العالمي لعام 2015: *النزاع المسلح وتحدي الجوع* (2015).

<sup>6</sup> تحليل يستند إلى إحصائيات منظمة الأغذية والزراعة، شعبة الإحصائيات، يوليو/تموز 2016.

عام 2016 إلى أن البلدان التي تعاني من هشاشة مزمنة يمكن أن تنحو للتحصّر قبل الأوان، لأن السكان يتركون المناطق الريفية المتأثرة بمحدودية توفر الخدمات الأساسية أو سيادة القانون سعياً للحصول على الوظائف والأمن في المدن. إلا أنه، وعندما يجري ذلك بدون أية تحولات ريفية أو هيكلية كبيرة، يمكن أن يؤدي إلى مستويات عالية من انعدام الأمن الغذائي، وإلى أنماط غير مستدامة من التحضر تؤدي إلى البطالة والاضطرابات.

4- وخلال مشاورات التجديدين التاسع والعاشر لموارد الصندوق، تعهد الصندوق بالتزامات محددة لتعزيز الانخراط في الأوضاع الهشة. كما عكس الإطار الاستراتيجي للصندوق للفترة 2016-2025 أيضاً الالتزام بالعمل في الأوضاع الهشة، وتبني الصمود كأحد مواضيعه الأساسية. وأظهر التقييم المؤسسي الأخير لانخراط الصندوق في الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاع بأن للصندوق "دورا حاسما في الدول الهشة". ويمكن الرجوع إلى الإجراءات المتحدة بشأن التزامات الإدارة في الذيل الأول.

5- واستنادا إلى ما ورد أعلاه، تعرض إدارة الصندوق هذه الاستراتيجية للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة على المجلس التنفيذي للمصادقة عليها. وتشمل الاستراتيجية التغذوية الراجعة المستلمة على ورقة "تهج الصندوق لوضع استراتيجية للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة" التي عرضت على لجنة التقييم والمجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2016 (EB 2016/117/R.2).

6- هنالك تداخل كبير بين البلدان المصنفة على أنها من البلدان متوسطة الدخل (وبخاصة البلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا) وتلك التي تعاني من أوضاع هشة. ويؤكد ذلك على الحاجة للاتساق في نهج الصندوق للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة وفي البلدان متوسطة الدخل. ويعتمد الإيصال الناجح للبرامج القطرية المفصلة لتحقيق أكبر قدر من الأثر، وبصورة حاسمة، على التخصيص الفعال لموارد الصندوق المحدودة وفقا للاحتياجات القطرية وللأداء (كما يعطيها نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء)، ولإيجاد مستويات ملائمة من الدعم القطري (في ظل اللامركزية وما يتعلق بها من عمليات). وتتواءم هذه الاستراتيجية مع العمليات الثلاث الأخرى المتداخلة الجارية ذات الصلة بالانخراط في البلدان متوسطة الدخل واللامركزية الصندوق ونظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.

7- وقد استفادت الاستراتيجية من استعراض لأحدث الممارسات المتبعة في المنظمات النظرية، ومن مشاورات داخلية مكثفة، وعقود من خبرة الصندوق في الأوضاع الهشة. ويوفر المقطع الثاني استعراضا موجزا لآخر الممارسات الدولية في الأوضاع الهشة. ويرد هذا الاستعراض بالتفصيل في الذيل الثاني، كذلك هنالك دراسات حالة للصندوق في الذيل الخامس. في حين يعرض المقطع الثالث الاستراتيجية، بما في ذلك: (أ) التعريف والتصنيف والمبادئ التوجيهية لهذه الاستراتيجية؛ (ب) تعزيز النهج التشغيلية والتنظيمية؛ (ج) المبادئ الخاصة بتعبئة الموارد.

## ثانيا - استعراض نهج الشركاء تجاه الهشاشة

8- تبعد المؤسسات المالية الدولية والمجتمع الدولي بصورة عامة عن تجميع القوائم التي تحدد "الدول الهشة" باتجاه فهم جديد لظروف الهشاشة استنادا إلى تحليل أعمق ونهج متميزة للانخراط. ويركز الفهم الجديد للصندوق على الأوضاع الهشة، ويعترف بالهشاشة كوضع مستمر بأبعاد متعددة بدون أي حدود يمكن

تعريفها بوضوح بين الهشاشة وعدم الهشاشة. وقد سمح التركيز على الهشاشة عوضاً عن التركيز على الدول الهشة لمجتمعات المساعدة الإنسانية والإنمائية بفهم امتداد آثار الهشاشة على المستوى الإقليمي (وحتى العالمي). وبالرغم من وجود عوامل متعددة تؤثر على الهشاشة، إلا أن الصندوق سوف يركز على التطرق للأبعاد الأكثر صلة بمهمة الصندوق المخصصة وميزته النسبية، والعديد منها هي من المحركات الرئيسية للهشاشة – حيث نصّ إعلان ستوكهولم الأخير على أنه: "في جذور النزاع والهشاشة، يكمن غياب العدالة وتجاوز حقوق الإنسان وانعدام المساواة والإقصاء والفقر والإدارة الرديئة للموارد الطبيعية وغياب التسويات السياسية الشاملة والمؤسسات القادرة".

9- وعلى طول هذا الفهم الجديد للهشاشة، تضع المنظمات الإنمائية مخصصات معززة من الموارد ونهجا تشغيلية مرنة. وفي فترة التجديد الخامس عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية، زاد البنك الدولي من تمويله للدول الهشة والمتأثرة بالنزاع بحدود 50 بالمائة، إضافة إلى 300 مليون دولار أمريكي تم الالتزام بها من خلال نافذة الاستجابة للأزمات. ولم ينجم عن ذلك مجرد "تمو في حافظة المؤسسة الدولية للتنمية المخصصة للدول الهشة والمتأثرة بالنزاع، وإنما أيضاً زيادة في جودة هذه الحافظة".<sup>7</sup> وبالبناء على خبرات فترة التجديد السابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية، اقترحت مجموعة البنك الدولي، وبالنسبة للتجديد الثامن عشر لموارد المؤسسة، مضاعفة الدعم المقدم للبلدان الهشة والمتأثرة بالنزاع من 7.2 مليار دولار أمريكي إلى 14.4 مليار دولار أمريكي. وفي مصرف التنمية الأفريقي يوفر مرفق دعم التحول تمويلاً إضافياً لقائمة مختارة من البلدان التي تعاني من أوضاع هشة، بانخراط يستند إلى تحليل أعمق، ونهج متباينة، وشراكات أوثق، ومرونة في الإجراءات وإدارة للمخاطر (انظر الذيل الثاني للحصول على المزيد من التفاصيل).

### ثالثاً – استراتيجية للانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة

10- تستند هذه الاستراتيجية إلى الإطار السياساتي الحالي للصندوق، الذي يبني على سياسة الصندوق لعام 2006 بشأن تجنب الأزمات والانتعاش منها والمبادئ التوجيهية للإنعاش المبكر بعد الكوارث التي أعدها الصندوق عام 2011.

### ألف – فهم الهشاشة الخاص بالصندوق ومبادئه التوجيهية

#### فهم الهشاشة الخاص بالصندوق

11- تعريف "الهشاشة". بالاستناد إلى التشديبات التي أدخلتها المؤسسات المالية الدولية الأخرى على فهمها للهشاشة، وتحليل الصندوق الخاص به للأبعاد الريفية للهشاشة، ستستعيض هذه الاستراتيجية عن مصطلح "الدول الهشة"<sup>8</sup> بفهم للهشاشة خاص بالصندوق.

<sup>7</sup> البنك الدولي. "تعزيز دعم الدول الهشة والمتأثرة بالنزاع". استعراض منتصف المدة للتجديد السابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية (نيويورك، 2015).

<sup>8</sup> انظر الوثيقة EB 2006/87/R.3/Rev.1: "الدول الهشة هي تلك التي تتسم بضعف السياسات والمؤسسات والحكومة، مما ينجم عنه نمو اقتصادي ضئيل وانتشار واسع لانعدام المساواة وتردي التنمية البشرية. والدول الهشة هي أكثر تعرضاً لخطر اندلاع العنف من الدول غير الهشة. وقد تكون الدول الهشة غنية بالموارد الطبيعية أو فقيرة بالموارد".

"الهشاشة هي وضع يتسم بالتعرض الكبير للهزات الطبيعية وتلك التي يتسبب بها الإنسان، وغالبا ما تتزامن أيضا بمخاطر عالية للعنف والنزاع. وتعتبر هياكل الحوكمة الضعيفة، مع المؤسسات التي تتسم بتدني القدرات، محركا ونتيجة مشتركة للأوضاع الهشة. وينجم عن الأوضاع الهشة نمطيا بيانات تمكينية أضعف للتحويل الريفي المستدام تتسم بأزمات ممتدة و/أو متكررة، مع ما لذلك من تبعات على الغالب على زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة والأمن الغذائي".

وبأخذ تعريف الهشاشة بعين الحسبان أيضا المناقشات التي جرت لورقة النهج خلال الدورة السابعة عشرة بعد المائة للمجلس التنفيذي.

12- **تصنيف الأوضاع الهشة.** تتمثل منهجية الصندوق الحالية في تصنيف الدول الهشة في تجميع القوائم التي تضم جميع الدول الهشة التي تحددها المؤسسات المالية الدولية الأخرى ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد نجم عن ذلك حاليا قائمة غير متسقة لحوالي خمسين دولة تغطي نصف حافظة الصندوق، مما لا يسمح بتطوير نهج متميزة بوضوح. علاوة على ذلك، وكما ورد في التقرير المؤسسي بشأن الأوضاع الهشة، فإن أداء المشروعات أقل بصورة كبيرة فقط في جملة فرعية محدودة من أكثر الأوضاع هشاشة. وبالتالي، فقد طوّر الصندوق معيارا خاصاً به لتحديد هذه الأوضاع التي تستدعي نهجا متباينة بصورة جديدة. وتستخدم المؤشرات المذكورة أدناه لتحديد البلدان التي تعاني من أكثر الأوضاع هشاشة، وسيتم تطوير نهج متميزة تبعا لذلك، كما سترصد موارد إضافية عند تعبئتها للتطرق للسمات المخصصة للهشاشة.

13- أما البلدان التي تعاني من أكثر الأوضاع هشاشة، ولأغراض هذه الاستراتيجية، فهي تلك التي تم تحديدها باستخدام المؤشرين التاليين:

(أ) **القدرة المؤسسية:** سوف يطبق الصندوق نهجه المتميز الحساس للهشاشة على البلدان التي تتسم بأدنى درجات أداء القطاع الريفي (في الخمس الأخير تقريبا). ويعدّ أداء القطاع الريفي المنهجية الحالية التي يستخدمها الصندوق لتقدير أداء البلدان في وضع الأطر السياساتية والمؤسسية المواتية للتنمية الريفية؛

(ب) **النزاع:** تتمثل مؤشرات الهشاشة بالوكالة ذات الصلة بالنزاع في: (1) البلدان التي يوجد فيها قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام أو قوات إقليمية لحفظ السلام؛ (2) البلدان التي تتسم بأوضاع في "حالة تأهب عالية للغاية" أو "عالية"، بموجب مؤشرات الدول الهشة كما يوردها صندوق السلام<sup>9</sup> (والذي يغطي النزاع والمؤشرات ذات الصلة، بما في ذلك اللاجئين والمشردين داخليا، واليوأس الجماعي، وحقوق الإنسان وسيادة القانون، والمظاهر الأمنية في البلد، والاستحواذ على استخدام القوة، والنخب المفتتة، والتدخلات الخارجية)<sup>10</sup>، وذلك لتغطية الأوضاع ذات الصلة بالنزاعات بدون أن يكون في هذه البلدان بالضرورة وجود لقوات حفظ السلام. ويتم إضافة البلدان في هاتين الفئتين إلى القائمة.

<sup>9</sup> يتم تحديث مؤشرات الدول الهشة كما يوردها صندوق السلام سنويا بالشراكة مع مجلة *السياسة الخارجية* ويستخدم تقرير هشاشة الدول في منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي هذا المؤشر كـمكون (مع قوائم البنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية الآسيوي). ويضمن إدراج مؤشر السلام بالنسبة للصندوق ألا يعتمد الصندوق فقط على وجود قوات حفظ السلام (حيث أنه غالبا ما تكون هنالك فترة فاصلة بين النزاع الفعلي أو التوترات الفعلية ووجود قوات حفظ السلام).

<sup>10</sup> وإضافة إلى ذلك، هنالك القليل من البلدان التي تعاني من هشاشة طويلة الأجل ذات صلة بالنزاع (وجود قوات حفظ السلام وحالة "ترقب عالية للغاية") وقد تم إدراج هذه المؤشرات ضمن مؤشر السلام للصندوق.

14- ويستخدم هذا التصنيف عددا محدودا من المؤشرات التي يمكن رصدها بسهولة وتؤدي إلى جملة أضيق من البلدان (انظر الذيل الثالث للحصول على القائمة الكاملة للأوضاع الأكثر هشاشة)<sup>11</sup>. وقد نص التقييم المؤسسي الذي أجراه الصندوق على أن معظم هذه البلدان هي بلدان "هشة على الدوام". وسيتم تحديث قائمة الأوضاع الأكثر هشاشة بما يتماشى مع عملية إعادة الاحتساب المتواترة لدرجات أداء القطاع الريفي (وهي تجرى نمطيا مرتين في كل دورة من دورات تجديد الموارد). إضافة إلى ذلك، سوف يؤدي التعديل المتوقع على أداء القطاع الريفي أن يأخذ بعين الحسبان حالات التعرض للضعف ذي الصلة بالمناخ وبالتالي سوف يعزز بصورة أكبر من قدرة المؤشرات على اقتناص الأبعاد المختلفة للهشاشة.

15- بما يتعدى البلدان، الهشاشة على المستويين الإقليمي أو شبه الوطني: سيغطي نهج الصندوق التسريبات ومظاهر الهشاشة الإقليمية وفي عالم يزداد تربيته على الدوام لم تعد الهشاشة مقصورة ضمن الحدود الوطنية، وغالبا ما تؤدي إلى وضع إجهاد على البلدان المجاورة. وتتضمن مظاهر التسرب السلبية النزاعات العابرة للحدود أو المجموعات التي لا تنتمي لدولة معينة وتدفقات اللاجئين والأمراض الوبائية والآثار الاقتصادية<sup>12</sup>. وسيتوجب على استجابات الصندوق لمثل هذه الأزمات الإقليمية تجاوز البرامج القطرية الاعتيادية والتصنيفات الخاصة بالبلدان، وسوف يتم إيصالها من خلال مبادرات مخصصة أو منح إقليمية. وبما يتماشى مع هذا المبدأ، فقد طور الصندوق مرفقا للاجئين والمهاجرين والتهجير القسري والاستقرار الريفي أو ما يعرف بمبادرة FARMS للتطرق للأبعاد الريفية لأزمة اللاجئين الحالية.

16- إضافة إلى ذلك، يأخذ الصندوق بعين الحسبان القضايا شبه الوطنية ذات الصلة بالهشاشة. ومع أن تصنيف الهشاشة غالبا ما يرتبط ببلدان ككل، إلا أن معظم تدخلات الصندوق تخلف أثرا شبه وطني لأنها تجرى في أجزاء من الأراضي الوطنية. وغالبا، ما يكون للانقطاعات المؤسسية والاقتصادية والاجتماعية على المستوى شبه الوطني تبعات على المجتمعات والبنى التحتية وحقوق الأقليات وتوفير الخدمات. وسيقوم الصندوق بإجراء تقديرات للهشاشة في مناطق المشروعات التي يمكن أن تواجه هشاشة لا يمكن عزوها بالضرورة للهشاشة على المستوى الوطني. إضافة إلى ذلك، ومن خلال تبني نهج أكثر تحديدا للهشاشة (أي من خلال التركيز على بعض المناطق المستهدفة)، سوف يتمكن الصندوق من تعزيز فعاليته في البلدان التي ينظر إليها على أنها تتمتع بمؤسسات وطنية قوية ولكنها قد ببعض المناطق التي تزرع تحت انعدام استقرار مزمّن.

### المبادئ التوجيهية

17- سيتوجه عمل الصندوق في أكثر الأوضاع هشاشة بالإطار الاستراتيجي للصندوق، وبمبادئ الحوار الدولي بشأن إرساء السلام وبناء الدول للخطة الدولية للانخراط في الدول الهشة، وإطار عمل لجنة الأمن الغذائي العالمي لإجراءات الأمن الغذائي والتغذية في ظل الأزمات الممتدة. إلا أنه، وسواء كان ذلك في الأوضاع

<sup>11</sup> بالمضي قدما، وبما يتماشى مع ممارسات المنظمات الشريكة، ستمارس إدارة الصندوق حرصا واجبا في تصنيف أكثر لأوضاع هشة (في عدد لا يتجاوز ثلاثة بلدان) وخاصة في الأوضاع التي تعاني من نقص جدي في البيانات أو تنسم بمحركات شديدة الخصوصية للهشاشة

<sup>12</sup> استنبطت الآثار الإقليمية من الأدبيات الحديثة، منها على سبيل المثال Basil Jones و Mthuli Ncube محركات وديناميات الهشاشة في أفريقيا (أبيدجان، مصرف التنمية الأفريقي. 2013)؛ ومن التطورات العالمية الأخيرة، مثل أزمة اللاجئين وخبرة مشروعات الصندوق.



الهشة أو غير الهشة، فإن الرؤية الاستراتيجية للصندوق وهدفه سيبقى على حاله، وهو: التحول الريفي المستدام والشمولي.

18- أما المبادئ التوجيهية للانخراط في أشد الأوضاع هشاشة فهي الواردة أدناه.<sup>13</sup>

(أ) **إدارة المخاطر والصمود.** يتمثل هدف الصندوق في تعزيز سبل العيش المحسنة والأكثر صمودا لصالح السكان الريفيين. وفي الأوضاع الهشة، سيعزز تركيز الصندوق على إدارة المخاطر والصمود بصورة أكبر. وسوف تطوّر البرامج أنشطة تعزز من صمود المجتمعات المستهدفة وتمكنها من إدارة المخاطر والأنشطة التي تتسم بحدّ ذاتها بالصمود في وجه النزاع وغيره من الهزات. وستتضمن إدارة المخاطر أيضا التدخلات المستهدفة لتعزيز القدرة على الإدارة المالية. كذلك سيتوسع التركيز ليضم الصندوق وموظفي المشروعات وأمنهم مع معايير واضحة للانخراط في العمليات أو الانسحاب منها. وعلى مستوى العمليات، وبناء على الاحتياجات، يمكن تطوير سجل لمخاطر بلد ما يضم المخاطر وإجراءات التخفيف ذات الصلة بها.

(ب) **التطرق للأسباب الجذرية.** وسيسعى الصندوق للتطرق بصورة أفضل للأسباب الجذرية للهشاشة، ضمن مهمته ومجالات ميزته النسبية، وعلى أساس تحليل مسهب لسياق الهشاشة (ومع واقعية بشأن الموارد المتاحة للتطرق للأسباب). وكما أشار إليه التقييم المؤسسي بشأن الأوضاع الهشة، يتمتع الصندوق بخبرة مسهبة في الأنشطة على المستوى المجتمعي التي تسهم في أهداف إحلال السلام وبناء الدول: من تعزيز حوكمة الموارد الطبيعية، إلى تقوية المنظمات الشمولية المجتمعية وإيصال الخدمات الفعالة للحكومات المحلية.

(ج) **تعميم التمايز بين الجنسين والاستهداف.** يعاني البشر من الهشاشة بصورة مختلفة، وتعدّ النساء، على وجه الخصوص، أكثر عرضة من الرجال لنتائج الهشاشة. إذ تزيد الهشاشة من مخاطر العنف والجرائم والانتهاكات الجنسية. وسيشتمل أي تدخل للصندوق على تعميم للمساواة بين الجنسين، واستهداف للشباب والمجموعات الضعيفة كمكونات أساسية للتطرق للهشاشة. وسترسي العمليات التي يمولها الصندوق شراكات مع مؤسسات شمولية (بما في ذلك المنظمات التمثيلية المجتمعية) التي يمكن لها أن تعزز من شرعية الدول، وتمتد العدالة والأمن، وتساعد على إطلاق العنان لإمكانات النساء. وسيقيس الصندوق تعميم تمكين المرأة والتمايز بين الجنسين من خلال إطار قياس النتائج في حلقة المشروع بأسرها. وبالنسبة للمشروعات الجارية ستقيس في كل المشروعات "التركيز على التمايز بين الجنسين" و"فعالية نهج الاستهداف" كما تنص عليه الخطوط العريضة لتقارير وضع المشروعات. وعند الاستكمال، سوف تبلغ المشروعات عن وتقيس المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والاستهداف والانتشار. وسوف يتم عرض جميع البيانات على مستوى النواتج والمخرجات مقسمة بين الجنسين.

(د) **بناء المؤسسات والثقة والتلاحم الاجتماعي.** يعترف الصندوق بالأهمية المحورية للمؤسسات الشرعية الفعالة الخاضعة للمساءلة في التطرق للهشاشة. وغالبا ما تسهم عمليات الصندوق ونهجها الاستهدافية المناصرة للفقراء في بناء المساءلة، وتعظّم من أصوات النساء والمجموعات المهمشة ومنظماتها. وهي تضم منظمات المزارعين، ومنظمات الشعوب الأصلية، والرابطات النسوية، ورابطات مستخدمي المياه، وغيرها من المؤسسات المجتمعية والمؤسسات الحكومية. وسيعمل الصندوق من خلال مثل هذه المؤسسات التي ترمي إلى بناء الثقة في أكثر الأوضاع هشاشة. وقد طور الصندوق إجراءات للتقدير

<sup>13</sup> وهناك بعض الإيضاح الأكثر تفصيلا عن هذه المبادئ في ورقة النهج EB 2016/117/R.2.

البيئي والاجتماعي والمناخي، وذلك من بين أمور أخرى، لضمان المساءلة الاجتماعية أمام المجموعات المستهدفة. وسوف يضمن الصندوق أيضا أن تستنير البرامج في الأوضاع الهشة أيضا بالالتزام بالمساءلة أمام السكان المتأثرين.

(هـ) **الوصول إلى موارد وأدوات ونهج تتسم بالمرونة والاستجابة.** سيروج الصندوق لتمويل يتسم بقدر أكبر من الاستجابة والمرونة لعمله في أشد الأوضاع هشاشة، وبخاصة من خلال تعبئة الأموال التكميلية. وسيتم بناء المرونة المتزايدة في العمليات التشغيلية، بما في ذلك تبسيط التصميم والإجراءات التي تعترف بالتحديات في العمل في مثل هذه الأوضاع. وبقيامه بذلك، سيخلق الصندوق شروطا أفضل لتعزيز استدامة فوائد المشروعات. وسوف تتسم استعراضات الجودة بتركيز براغماتي قوي، وبالاعتراف بالحاجة إلى إدارة الطموح والتعقيد. إلا أنه لن يتم الإضرار بجودة الإدارة المالية أو بالإجراءات الحمائية الاجتماعية والبيئية والمناخية.

(و) **الشراكات الاستراتيجية والمكملة.** تساعد الشراكات الصندوق على إدارة المخاطر وتمكنه من البقاء منخرطا في أكثر السياقات المحفوفة بالتحديات لأنها توفر السبل للتطرق للأسباب الجذرية للهشاشة التي تقع خارج نطاق الميزة النسبية للصندوق. وسيتوجه استخدام الصندوق للشراكات في الأوضاع الهشة باستراتيجيته لإرساء الشراكات. وكذلك سيتم إعطاء الأولوية لإرساء الشراكات مع الوكالتين الأخرتين اللتين تتخذان من روما مقرا لهما، والمؤسسات المالية الدولية، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، علاوة على الشركاء الإنمائيين الآخرين الذين يتمتعون بقدرة تنفيذية قوية، مثل منظمات المجتمع المدني الموثوقة. وقد تم إبرام مذكرة تفاهم مؤخرا بين الصندوق وبرنامج الأغذية العالمي في السودان كمثال يحتذى على مثل هذه الشراكات. وعندما يكون ذلك مجديا، يمكن للصندوق أيضا أن يتحرى إرساء شراكات استراتيجية مع القطاع الخاص، بما يتماشى مع استراتيجية إرساء الشراكات مع القطاع الخاص. وستشكل الشراكات مع الوكالات الإنسانية، علاوة على المجتمع المدني، مفتاحا لردم الفجوة بين المساعدات الإنسانية والتنمية. وفي جميع الحالات، سوف يضمن الصندوق تسلسل وفصل المسؤوليات لضمان أن يركز الصندوق فقط على تمويل التنمية. وسيضمن الصندوق أيضا عدم حدوث أي "تسرب لمهمته" في هذه السياقات، حيث أنه وفي الوقت الذي توفر فيه المنظمات الإنسانية المساعدة الفورية، يعمل الصندوق مع المجتمعات على برامج التنمية طويلة الأجل وتحقيق النواتج طويلة الأمد.

(ز) **تحقيق النتائج وقياسها والتعلم منها.** لا بد لأن يكون لعمل الصندوق أثر يمكن التعبير عنه، وخاصة في الأوضاع الهشة حيث ينطوي الانخراط على مستويات أعلى من المخاطر، وغالبا ما يكون بتكلفة أكبر. والحاجة من التعلم من انخراط الصندوق حاسمة، لا بالنسبة للمنظمة فقط ولكن أيضا كسلعة عامة. إذ يتوجب على الصندوق تحري الخيارات لتطوير عمليات للرصد والتقييم ومنهجيات لتقدير الأثر تكون بسيطة وتتسم بفعالية التكاليف مع بقائها قادرة على اقتناص بيانات متسقة عن الأثر. وفي الأوضاع الهشة، سيتضمن أي تقدير على مستوى الأثر/المخرجات على مؤشرات عن التنمية المؤسسية وتمكين المرأة، نظرا لمحورية هاتين القضيتين بالنسبة للهشاشة. وسوف يتم تطوير عمليات ومؤشرات للرصد والتقييم مخصصة للأوضاع الهشة وتتعكس في إطار الفعالية الإنمائية للصندوق (كما هو وارد في خطة التنفيذ في الذيل الأول).

## باء - تعزيز النهج التشغيلية والتنظيمية

- 19- سوف يسعى الصندوق لتعزيز تحليل الهشاشة وتقييم المشروعات والإشراف ودعم التنفيذ في الأوضاع الهشة. وستبذل جهود إضافية لاستقطاب الشراكات وإرجاع هذه النهج المتميزة مباشرة في المشروعات الاستثمارية والمنح الإقليمية والقطرية.
- 20- ستفوق النهج المعززة بين أوضاع النزاع والسياقات التي تنتم بالضعف المؤسسي. فوضع النزاع في البلدان التي تنتم بمؤسسات قوية قد يتطلب في بعض الأحيان إيقاف أنشطة المشروعات (ولكن هذه الاستراتيجية تقترح إمكانية الاستمرار في بعض الأنشطة التي تنتم بالصمود في وجه النزاع مع بعض الشركاء المحليين). وبالنسبة للأوضاع التي تنتم بهشاشة مؤسسية، سيكون التركيز على التصميم الملائم وعلى الالتزامات طويلة الأجل، وتنمية القدرات بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية. وسيكون التبني الواسع لهذه النهج في أكثر الأوضاع هشاشة مرهونا بالموارد التي تتم تعبئتها من خلال الأموال التكميلية أو من خلال البلدان التي تظهر استعدادا لاستخدام مخصصاتها في تصميم الأنشطة التي تتطرق بصورة مباشرة للهشاشة.
- 21- يقترح الصندوق تعزيز صموده التنظيمي في الأوضاع الهشة من خلال التطرق للعمليات والسياسات المؤسسية الرئيسية فيما يتعلق بالحضور القطري، والأمن وإدارة الموارد البشرية. تلعب إدارة الموارد البشرية وتمكين الموظفين (سواء المحليين أو الدوليين منهم) دورا هاما في الصمود التنظيمي للصندوق. وسيخصص الصندوق موارد محددة لدعم موظفيه العاملين في الأوضاع الهشة للإعداد لبيئة عملهم ولتيسير تطوهم الوظيفي.
- 22- وترد تفاصيل النهج التشغيلية والتنظيمية في الملحق الأول. واستنادا إلى الموافقة على هذه الاستراتيجية، سيطور الصندوق مبادئ توجيهية و/أو سيحدث المبادئ التوجيهية الموجودة لتنفيذ المقترحات الواردة في هذه الاستراتيجية. وسيتم تحديث جميع المبادئ التوجيهية أو صياغتها بحلول نهاية عام 2017. انظر خطة التنفيذ في الذيل الأول (الجدول 3).

## جيم - تعبئة الموارد للأوضاع الهشة

- 23- تفاقم الهشاشة من الفقر الريفي وتعيق إنجاز الهدف الإجمالي للصندوق المتمثل في التحول الريفي المستدام والشمولي. إلا أن التجربة قد أثبتت أن الفعالية الهامشية للمعونة تكون في أعلى حالاتها خلال الفترات التي تتبع النزاعات الكبيرة و/أو التحولات التي تطرأ على السياسات الاقتصادية الكلية. وتشكل هذه الفترات نوافذ للفرص المتاحة لاستقطاب موارد المعونة لاقتناص فوائد السلام والتخلص من الهشاشة.<sup>14</sup> واعترف المجتمع الدولي وبوضوح بنكافة عدم التدخل إلى حد كبير. فقد سلط تقرير الأمين العام للفريق رفيع المستوى المعني

<sup>14</sup> وفقا لوثيقة للبنك الدولي بعنوان "تخصيص المعونة والحد من الفقر" (1999)، فإن من بعض أهم المنتجات الجانبية الإيجابية بالنسبة لفعالية المعونة هي في البلدان بعد النزاعات. وبصورة مشابهة، فقد وجد Léonce Ndikumana في تقرير "دور المعونة الأجنبية في البلدان بعد النزاعات" (جامعة Massachusetts Amherst 2015) أن الدولة القادرة أمر حاسم لفعالية المعونة في الأوضاع الهشة وأن المعونة الحساسة لظروف الهشاشة فعالة على وجه الخصوص. وأفاد استعراض منتصف المدة للتجديد السابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية 2015 "تعزيز الدعم للدول الهشة والمتأثرة بالنزاع" (2015) أن الفعالية تزداد مع تعزيز الدعم. وقد تبع التركيز على تعزيز الدعم للدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات في التجديد السابع عشر للموارد بتعزيز أكبر في التجديد الثامن عشر لموارد المؤسسة.

- بتمويل أنشطة المساعدة الإنسانية (2015) الضوء على مخاطر نقشي الهشاشة، سواء لجهة الحجم أو انتشارها الجغرافي، وأكد على الحاجة للتدخل (وهناك أيضا التزام أخلاقي لا بد أن يبديه المجتمع الدولي).
- 24- وصل نصيب المشروعات الحالية في سياقات هشة إلى حوالي 45 إلى 50 بالمائة من إجمالي التمويل المخصص في الصندوق من خلال تجديلات الموارد الثامن، والتاسع والعاشر. وتخصص هذه الموارد الكبيرة باتباع المعادلة المعيارية لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. وعلى خلاف المؤسسات المالية الدولية الأخرى، فإن الصندوق لا يضع جانبا موارد لاستخدامها لتعزيز وتمايز انخراطه في الأوضاع الهشة.
- 25- وبموجب هذه الاستراتيجية، فإن الصندوق ملتزم بتشذيب تركيزه على الهشاشة عند تعبئة وتخصيص استخدام الموارد الإضافية. وسوف تنظر مجموعة العمل المعنية بنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء بصورة محددة في أثر التغييرات على حسابات النظام لمخصصات أشد الأوضاع هشاشة وستسعى لضمان أن يكون هذا النظام أكثر تمحورا حول الفقر، واستجابة لأشد الأوضاع هشاشة التي تعبر عن كل من الطلب والقدرة على استيعاب موارد جديدة. وقد أظهرت بعض أشكال المحاكاة المبدئية أن المخصصات لأشد الأوضاع هشاشة كانت عالية الحساسية للتعدلات المدخلة على الوزن الترجيحي لمؤشرات الفقر في نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.
- 26- وبالنسبة للبلدان التي تعاني من أشد الأوضاع هشاشة والتي تقتض شروط مختلطة أو عادية، تخصص مكونات القرض الممولة بمنح وفقا لسياسة الصندوق بشأن تمويل المنح، وهي تمثل مصدرا للأموال التي يمكن استخدامها بصورة مخصصة للتطرق لمحركات الهشاشة استنادا للاتفاق مع المقترض.
- 27- وتتضمن هذه الاستراتيجية تركيزا مخصصا على تعبئة التمويل التكميلي للمشروعات في الأوضاع الهشة. وتتمتع الموارد التكميلية بميزة إمكانية تخصيصها خارج نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء على أساس منح، مما يعني زيادة الموارد التي يمكن تحويلها للأوضاع شديدة الهشاشة بدون زيادة تعقيد معادلة النظام.
- 28- ويمكن ربط المنح الممولة من خلال التمويل التكميلي بالبرامج الاستثمارية للصندوق، وبالتالي إدراج الهشاشة ضمن البرمجة الاعتيادية. وفي حالات تفكك المؤسسات، أي عندما لا تتمتع مؤسسات الدولة إلا بقدرة ومهام ضئيلة لا تذكر، يمكن للصندوق عندئذ أن يعمل مبدئيا مع جهات فاعلة غير حكومية للتطرق للاحتياجات الملحة للمجتمعات. ويمكن استخدام هذه الموارد للعمل مع الشركاء (بما في ذلك المجتمع المدني والشركاء غير الحكوميين) في البلدان التي لا وصول لها حاليا لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، بغية تحقيق مخرجات إنمائية ولإعداد البرنامج القطري لإعادة الانخراط في نهاية المطاف.
- 29- وسيتم إرفاق جميع مخصصات الموارد بتقديرات للقدرة الاستيعابية. وتشير الدلائل الحديثة إلى أن الصرف في الأوضاع الهشة لا يختلف بصورة كبيرة عن الصرف في الأوضاع غير الهشة (تقرير الفعالية الإنمائية لعام 2015). ويعدّ ضمان تصميم المشروعات وتدابير تنفيذها هام على وجه الخصوص في الأوضاع الهشة.
- 30- ويمكن استخدام الموارد لمساعدة أشد الأوضاع هشاشة للتطرق للأسباب الجذرية للهشاشة ضمن مهمة الصندوق. ويمكن أن تتضمن الأنشطة: (1) بناء القدرات، الانخراط السياساتي والتطرق لتقويض

المؤسسات، وبخاصة تلك المتعلقة بالتنمية الريفية؛ (2) بناء المؤسسات والثقة والتلاحم الاجتماعي من خلال دعم منظمات التمثيل التشاركية؛ (3) التطرق لأسباب وتبعات الهشاشة، بما في ذلك تعزيز الإدارة المجتمعية للموارد الطبيعية وحوكمتها بغية التطرق لمخاطر النزاع أو تقليصها؛ (4) التطرق لشواغل التمايز بين الجنسين والاستهداف وزيادة الفرص المتاحة للنساء والشباب والمجموعات المهمشة؛ (5) إعادة الانخراط في البلدان التي تسببت فيها الهشاشة بتعليق البرنامج القطري الاعتيادي الممول من خلال نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء أو منعت الانخراط فيها من خلاله. وفي حالات الأطر المؤسسية شديدة الضعف، يمكن للصندوق أيضا أن يعمل من خلال شركاء غير حكوميين، بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني للتطرق للاحتياجات الإنمائية الملحة.

## رابعاً - التوصية

31- يدعو الصندوق المجلس التنفيذي للموافقة على استراتيجية الانخراط في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة، التي ستستتير بها العمليات فيما تبقى من فترة التجديد العاشر للموارد وفترة التجديد الحادي عشر للموارد، ويتم السعي على وجه الخصوص للموافقة على ما يلي:

- (1) التعريف المحدث للهشاشة والتصنيف المقترح؛
- (2) المبادئ التوجيهية؛
- (3) المقترحات الرامية لتعزيز نهج الصندوق التشغيلية والتنظيمية؛
- (4) مبدأ توفير موارد إضافية لأشد الأوضاع هشاشة عندما تكون هنالك حاجة وقدرة استيعابية مثبتة.

## النهج التنظيمية والتشغيلية المعززة

- 1- ستشكل الشراكات مفتاح النهج التشغيلية والتنظيمية المتبناة. وستحدد النهج/المبادئ التوجيهية الجديدة بموجب الاستراتيجية دور الصندوق في الشراكات في الأوضاع الهشة، بما في ذلك تنسيق الأنشطة/التقديرات وتسلسلها مع الوكالات الأخرى. وعلى وجه الخصوص، سيتم استقطاب الشراكات مع الوكالتين الأخرتين في روما (وخاصة مع برنامج الأغذية العالمي الذي يعمل في الأوضاع القابلة للانفجار).
- 2- سوف تفرق النهج المعززة بين "أوضاع النزاعات" و"السياقات التي تتسم بضعف مؤسسي". فقد تتطلب أوضاع النزاعات في البلدان التي تتسم بمؤسسات قوية، وفي بعض الأحيان إيقاف أنشطة المشروعات (إلا أن هذه الاستراتيجية تقترح إمكانية الاستمرار ببعض الأنشطة التي تتسم بالصمود في وجه النزاعات مع الشركاء المحليين). وبالنسبة للأوضاع التي تتسم بهشاشة مؤسسية، سيكون التركيز على التصميم الملائم والالتزامات طويلة الأجل وتنمية القدرات بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية. وسوف يعتمد التبنى واسع النطاق لهذه النهج بين الأوضاع الأكثر هشاشة على تعبئة الموارد من خلال الأموال التكميلية أو من خلال استعدادا البلدان لاستخدام مخصصاتها لتصميم أنشطة تتطرق بصورة مباشرة للهشاشة. وترد في الملحق الأول التفاصيل الخاصة بالنهج التشغيلية والقضايا الأمنية.

## تعزيز النهج التشغيلية

- 3- سيسعى الصندوق لتعزيز تحليل الهشاشة، وتصميم المشروعات والإشراف عليها ودعم تنفيذها في الأوضاع الهشة. وسوف تبذل جهود إضافية لاستقطاب الشراكات، ولإدماج هذه النهج المتميزة بصورة مباشرة في المشروعات الاستثمارية والمنح الإقليمية والقطرية.
- 4- سيتم إجراء تقديرات الهشاشة في إطار العملية الأوسع لإعداد برامج الفرص الاستراتيجية القطرية ومذكرات الاستراتيجية القطرية. وبالنسبة للأوضاع الهشة، سوف يكفل تصميم البرامج والمشروعات ببساطة الأنشطة والأهداف. وسيكون التركيز على التطرق بصورة متدرجة للأسباب الجذرية للهشاشة (عندما تكمن في المجالات التي يتمتع فيها الصندوق بميزة نسبية)، وعلى تعزيز القدرات المؤسسية، وبناء صمود المجموعات المستهدفة.
- 5- برامج الفرص الاستراتيجية القطرية ومذكرات الاستراتيجيات القطرية التي ستشكل الأدوات الأولية لإدماج تقديرات الهشاشة. وسوف تُجرى مثل هذه التقديرات للبرامج القطرية في أشد الأوضاع هشاشة، وستستند إلى التقديرات التي يجريها الشركاء الإنمائيون والحكومات نفسها. وسوف تغطي هذه التقديرات جميع تبعات الهشاشة على التنمية الريفية بتركيز مخصوص على ما يلي: (1) محركات وتبعات الهشاشة؛ (2) القدرات المؤسسية؛ (3) التمايز بين الجنسين والاستهداف في السياقات الهشة. وبالنسبة للبلدان الأخرى، ستقرر فرق إدارة البرامج القطرية مدى تحليل الهشاشة الذي يُجرى أثناء إعداد برامج الفرص الاستراتيجية القطرية/مذكرات الاستراتيجيات القطرية. وسوف يتم إعداد المبادئ التوجيهية المخصصة بتقديرات الهشاشة بعد المصادقة على هذه الاستراتيجية الجديدة. وسيستمر توجيه خيارات الأهداف الاستراتيجية لبرنامج

الفرص الاستراتيجية القطرية ومجالات التركيز المواضيعي من قبل الحكومات نفسها، إلا أن الصندوق سيسعى لاستقطاب التركيز على المحركات الرئيسية للهشاشة.

6- في الأوضاع الهشة، سوف يكفل تصميم البرامج والمشروعات بساطة الأنشطة والأهداف. وسيكون التركيز على التطرق بصورة متدرجة للأسباب الجذرية للهشاشة (عندما تكون ضمن مجالات الميزة النسبية للصندوق)، وتعزيز القدرات المؤسسية وبناء صمود المجموعات المستهدفة، وستتم الإشارة إلى ذخيرة المشروعات المتوقع تنفيذها في الأوضاع الهشة في البلدان الأقل هشاشة (كما تحدها فرق إدارة البرامج القطرية) بهدف إجراء تحليل أعمق فيها. ويمكن أن تنطوي بساطة الأنشطة على العمل على النهج الأوسع للبرنامج عوضاً عن العمل من خلال مشروعات متعددة.

7- ولدعم هذه الجهود، سوف يتم إعداد سلسلة من المنتجات المعرفية، وتوفير التوجيه للفرق القطرية وللمستعصي الجودة. وتشير الدروس المستفادة من خبرة الصندوق إلى الحاجة للتركيز على الأنشطة المستندة إلى المجتمعات المحلية باستخدام المدخلات المتاحة محلياً واستراتيجيات الاستهداف المرنة وفتح مكاتب المشروعات بعيداً عن المناطق التي يُحتمل أن تكون أكثر تأثراً بالأزمات. وتعزز نماذج الإيصال التي تتسم بالصمود من الاستدامة، كما أنها تساعد على الإبقاء على التنفيذ حتى خلال فترات الأزمات. وسوف يدخل الصندوق التعلم من الأدوات التي تستخدمها المؤسسات المالية الأخرى، بما في ذلك مرونة تدابير التنفيذ.<sup>15</sup> والدعم غير الإقراضي، متضمناً الانخراط السياساتي الذي سيتم توفيره أيضاً.

8- **الإشراف ودعم التنفيذ** يتمتعان بأهمية رئيسية في الأوضاع الهشة من منظور إدارة المخاطر، لأنهما يقودان تطبيق النهج المرنة. وتقدر المبادئ التوجيهية للإشراف أصلاً القضايا الرئيسية التي تؤثر على مخرجات المشروعات في أشد الأوضاع هشاشة، مثل: (1) محركات وتبعات الهشاشة؛ (2) القدرات المؤسسية؛ (3) التمايز بين الجنسين والاستهداف في السياقات الهشة. وسوف يتم تسليط الضوء على هذه الأمور وإضفاء قدر أكبر من التركيز عليها في المشروعات المنفذة في أشد الأوضاع هشاشة. علاوة على ذلك، سيتم تطوير إجراءات مخصصة للإشراف عن بعد (في المناطق حيث لا تكون أنشطة الإشراف مجدية بسبب النزاعات، أو غيرها من القضايا ذات الصلة بصعوبة الوصول). تم تنفيذ بعض هذه الممارسات المرنة بالفعل في سياقات شديدة الهشاشة. وبالنسبة لاختيار الشركاء، وفي الأوضاع الهشة للغاية مثل الصومال، أرسى الصندوق شراكات مع القطاع الخاص. وفي بعض الأحيان، في الأوضاع بالغة الهشاشة (حيث تقع الصومال عادة في آخر القوائم العالمية للهشاشة وانعدام الاستقرار المتصل بالنزاع)، فإن القطاع الخاص يشكل الشريك الوحيد المستعد للانخراط في هذه السياقات. وفي مالي، اختار الصندوق العمل مع منظمة الصحة العالمية نظراً للحاجة الملحة للخدمات الصحية. وفيما يتعلق بالإجراءات والعمليات، وفي اليمن خلال النزاع وفي سيراليون خلال نقشي وباء الإيبولا، ضمن وجود الصندوق عدم تناقص الدعم الذي يقدمه وذلك من خلال الإشراف عن بعد. وطور الصندوق أيضاً إجراءات متميزة لإدارة النتائج والرصد والتقييم، حيث تغطي العديد من المشروعات في الأوضاع الهشة برامج مرجعية جغرافية لتقدير التقدم المحرز في المشروعات مع استكمال دراسة مرجعية جغرافية للعراق بأسره والتي استكملت للتو مع برنامج الأغذية العالمي).

<sup>15</sup> ومنها على سبيل المثال، السياسات التشغيلية للبنك الدولي مثل السياسة التشغيلية 2.30 التعاون الإنمائي والنزاعات، والسياسة التشغيلية 8.00 الاستجابة السريعة للأزمات والطوارئ، والسياسة التشغيلية 10.00 تمويل المشروعات الاستثمارية.

9- كذلك سيُشدّد تصميم المشروعات، وما يتبع ذلك من إشراف عليها، التركيز على مخاطر الإدارة المالية، نظراً لمحدودية القدرة في الأوضاع الأشدّ الهشاشة. ومع أن نظم الدعم التشغيلية والمالية القوية ضرورية لتمكين الصندوق من إيصال التدخلات الإنمائية المرغوبة، تشير الخبرات إلى أن الجهود الإنمائية في الأوضاع الهشة ما زالت تتسم بأداء أقل من مرضي. ومن العوامل المساهمة في ذلك: (1) الافتقار إلى الخبرات، والمهارات، وتركيز المشروعات وموظفي الوزارات على القضايا المالية والإدارية؛ (2) عدم توفر الموارد البشرية التي تتمتع بالخبرة؛ (3) البيئة المحفوفة بالتحديات التي تتسم بارتفاع تكلفة المعيشة، وبمخاطر متزايدة لنفشي الفساد والتدليس، والمستويات العالية من المخاطر الأمنية، والبنى الأساسية غير المطورة مثل وسائل النقل والاتصالات والخدمات المصرفية.

10- وتظهر قاعدة بيانات الإدارة المالية في الصندوق أن أكثر الأوضاع هشاشة تتسم بحصة كبيرة من المشروعات المعرضة لمخاطر عالية. وستستمر التقديرات الحذرة لنظم الإدارة المالية العامة في البلدان (نظم معلومات الإدارة المالية المتكاملة، حسابات الخزينة الإفرادية، المؤسسات العليا للمراجعة؛ ومهام المراجعة الداخلية في الوكالة الرائدة للمشروع، إلى آخره) بتوجيه نهج الصرف المستندة إلى المخاطر التي يتبناها الصندوق. وعندما لا تفي نظم بلد ما بمتطلبات الصندوق، لا بد من إيجاد إجراءات تحوط ملائمة للعمليات التي يمولها الصندوق تفي بالمسؤوليات الائتمانية للمنظمة. وستبذل جهود إضافية لضمان أن يكون موظفو المشروعات وأصحاب المصلحة على دراية بسياسات الصندوق والسياسات الوطنية المتبعة لمحاربة الفساد وعلى إجراءات التنبيه على احتمال وقوعه. وسيتم إدماج إجراءات طوارئ ملائمة تتعلق بالتمويل النظير (مما يشكل مشكلة في العادة في هذه السياقات) في تصميم البرامج. وعلاوة على ذلك، سوف تعكس المبادئ التوجيهية القضايا التي تحيط بالتوريد المستند إلى المشروعات وضرورة إعادة النظر في عتبات الاستعراض السابقة في بعض الحالات.

11- وعلى وجه العموم، يعترف الصندوق بأنه قد لا توجد مؤسسات معيارية في جميع الأوضاع الهشة. لذلك يمكن إعداد نهج مفصلة لتوائم خصوصيات الهشاشة (مثلاً، إجراءات الإشراف عن بعد). وعلى وجه العموم، وحيث أن نهج الصندوق للإدارة المالية حالياً غير مفصل ليوائم الهشاشة، توفر الاستراتيجية المسوغ لمثل هذه المواءمة. وسوف يتم السعي إليها بعد الموافقة على هذه الاستراتيجية، بما في ذلك إعداد قياسات إضافية إلى جانب المؤشرات المعيارية للإدارة المالية المستخدمة في التقارير المرحلية للمشروعات.

### تعزيز النهج التشغيلية للصندوق

12- يقترح الصندوق تعزيز صموده التنظيمي في الأوضاع الهشة من خلال التطرق للسياسات المؤسسية الرئيسية والإجراءات المتعلقة بالحضور القطري، والأمن، وإدارة الموارد البشرية.

13- وعلى وجه العموم، وفيما يتعلق باللامركزية والأمن، سوف يسعى الصندوق للإبقاء على مستوى عال من استمرارية الأعمال في حافظته بأسرها. كذلك يتمتع الموظفون المحليون بفهم عميق لسياقات الهشاشة المحلية للبرنامج القطري مما هو حاسم للإبقاء على الانخراط خلال فترات الأزمات، وتوفير الدعم في المجالات الحيوية مثل التوريد والإدارة المالية.

14- تعتبر استمرارية الأعمال أولوية رئيسية في أكثر الأوضاع هشاشة. ولتوضيح ذلك حددت بعض النهج في الاستراتيجية من شأنها أن تضمن أو تعزز استمرارية الأعمال، وتتضمن:



- (أ) إجراءات أمن أكبر/تدريب أكبر لضمان تقليل المخاطر الأمنية إلى أقصى حد ممكن؛
- (ب) المرونة في إجراءات الصندوق، مثل الإشراف عن بعد؛
- (ج) التحرك من التعليق الكامل للحافظة إلى التعليق الجزئي (بحيث يمكن الاستمرار بالأنشطة التي تتسم بالصمود في وجه النزاع)؛
- (د) استثمار بعض الموارد والجهود في البلدان التي علقت حوافظها، وذلك لأنشطة "مواجيز المراقبة".

15- يعتبر أمن الموظفين شرطاً ضرورياً للعمل بصورة فعالة في الأوضاع الهشة.<sup>16</sup> ويلعب فريق عمليات الأمن الميداني في الصندوق دوراً أساسياً في إدارة المخاطر الأمنية التي تحيق بموظفي الصندوق وبمكاتبه القطرية في أشد الأوضاع هشاشة. ويتطرق هذا الفريق للشواغل الأمنية التي تحيق بموظفي الصندوق، ومستشاريه، وغيرهم من الأشخاص الذين يتم تعيينهم بعقود غير خاصة بالموظفين وأصول الصندوق. وقد طور هذا الفريق مبادئ لإدارة المخاطر الأمنية لضمان اتخاذ جميع الإجراءات المعقولة لضمان سلامة وأمن موظفي الصندوق وأصوله مع ضمان تنفيذ المشروعات في الوقت المحدد لها. وتضمن هذه المبادئ أيضاً الإبقاء على أصول الصندوق في فترات الظروف القاهرة أو الأزمات إلى أقصى حد ممكن، وكذلك تعزيز الجاهزية لإعادة الانخراط. وستبادر هذه الاستراتيجية بأنشطة "مواجيز المراقبة" (بالإبقاء على بعض أشكال حضور المنظمة وأنشطتها لتقدير فرص وتوقيت إعادة الانخراط في بلد ما) في البلدان التي يخضع لبرنامجها للتعليق بسبب النزاع.

16- وفيما يتعلق بالبلدان التي تم تعليق حوافظها بسبب النزاع، ستوصي هذه الاستراتيجية أيضاً بالنظر في معايير تعليق حافظة الصندوق بسبب الظروف القاهرة في الأوضاع الهشة بروح من المرونة والالتزام بإعادة الانخراط. ومن بين الخيارات المتاحة للصندوق إمكانية النظر في التحرك من التعليق الكامل إلى التعليق الجزئي للصروفات، مما يسمح بتمويل الأنشطة التي لا تتطلب الحصول على أصول رأسمالية أو التي كان تنفيذها ناجحاً قبل التعليق أو التي أثبتت صمودها في وجه النزاع مع اشتداد حاجة المجتمعات التي يستهدفها الصندوق لها.

17- أنشأ فريق عمليات الأمن الميدانية في الصندوق روابط وثيقة مع دائرة الأمن والسلامة في الأمم المتحدة، مما يضمن توفر المعلومات المنتظمة، وتحديثات يومية للوضع الأمني، وتقديرات للتهديدات، وبعض أشكال الدعم المخصص كما تبرز الحاجة لها. وسيتم الإبقاء على هذه الشراكة/تعزيزها (وشبكاتهما مع الفرق القطرية للأمم المتحدة) لضمان استمرارية الوصول إلى الخدمات والوظائف الداعمة.

18- تم إعداد التدريب على القضايا الأمنية لجميع الموظفين لرفع وعيهم بالقضايا الأمنية والترويج لثقافة الأمن والوعي به، وتحسين الجاهزية الأمنية، وخلق القدرات على الاستجابة الفعالة للتهديدات الناشئة.

19- وسوف يضمن الصندوق أخذ أبعاد الأمن بعين الحسبان منذ استهلال المشروعات، وإشراك فريق عمليات الأمن الميداني منذ البداية لتقدير وتحليل المخاطر، والإشارة إلى التهديدات المحتملة والتوصية بالإجراءات الضرورية لضمان سلامة وأمن موظفي الصندوق وأصوله. وسوف تعتبر إدارة المخاطر جزءاً لا يتجزأ من

<sup>16</sup> وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، مارس/آذار 2015. "Working effectively in conflict-affected and fragile situations".

- الإدارة الجدية للموظفين والبرنامج، وستتضمن إشراك الصندوق في تقديرات الأهمية الحيوية للبرامج في منظومة الأمم المتحدة بأسرها<sup>17</sup> والتي تجرى على المستوى القطري.
- 20- يعترف السجل المعدل لإدارة المخاطر المؤسسية أيضا بالمخاطر التي ترتبط بالعمل في السياقات الهشة وقد تم تحديد بعض الإجراءات المخصصة للتطرق لها.
- 21- تلعب إدارة الموارد البشرية وتمكين الموظفين سواء المحليين أو الدوليين دورا هاما في الصمود التنظيمي للصندوق. وسوف يخصص الصندوق موارد محددة لدعم الموظفين العاملين في أوضاع هشة للإعداد لبيئة العمل الخاصة بهم ولتيسير تطوهم الوظيفي. وسيغطي بناء القدرات إدارة المشروعات وإدارة المخاطر (كيف يتم توقع المخاطر والتخفيف من أثرها والتخطيط للمخاطر السباقية التي تؤثر على مشروعات الصندوق)، وإدارة الميزانية في السياقات الهشة، وبناء الشراكات (إدارة الشراكات في بيئة تتغير باستمرار) والتدريب على القضايا الأمنية. وسوف يتم تدريب الموظفين العاملين في الأوضاع الهشة على كيفية التطرق لتحديات مخصصة. وبالنسبة لجميع أنشطة التدريب، وكما هو منصوص عليه في إطار اللامركزية، سوف يتم إيلاء الأولوية للفرص المتاحة للمكاتب القطرية.
- 22- وعلى أساس هذه العناصر، سيتم إجراء استعراض شامل لواجب الصندوق في الاهتمام بموظفيه العاملين في مثل هذه البلدان للتأكد من ملاءمة مخططات التغطية الطبية في الأوضاع المتطرفة. ولا بد من الأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة بالموظفين المحليين، وبخاصة عندما تؤدي الأوضاع إلى تعليق العمليات.
- 23- وسيستعرض الصندوق تطبيق إطار إدارة الأداء على الموظفين العاملين في الأوضاع الهشة مقارنة بالأوضاع غير الهشة، وضمان أن يكون وضع الأهداف وتقييم الأداء في الأوضاع الهشة مستندا إلى توقعات واقعية، وتوفير المرونة للاعتراف بالتغيرات التي قد تطرأ في بيئة المخاطر المتطرفة والتي تجعل من تحقيق الأهداف المتفق عليها أمرا غير ممكن. كما يتوجب على وضع ورصد وتقدير أهداف الموظفين أن يأخذ بعين الحسبان تحديات السياق الجدية. وسوف تيسر الخبرة المكتسبة من العمل في الأوضاع الهشة من التطور الوظيفي (سيتم الاعتراف بمثل هذه الخبرة في عمليات التوظيف). وأيضاً، سيتم ضمان قدرة الموظفين الدوليين المعيّنين في أشد الأوضاع هشاشة على الانتقال والحركة بعد أن يمضوا في أشد الأوضاع هشاشة فترة مقررة سلفاً.
- 24- وسيتم الاعتراف بالمهام التي يضطلع بها الموظفون الدوليون في البلدان التي تعاني من أوضاع هشة، نظراً للفوائد التي يمكن لمثل هذه التجربة أن تأتي بها إلى هذه الأوضاع. كذلك سيتم توفير الحوافز ذات الطابع غير المالي لهم وسيكون لها صلة برفاههم وتطورهم الوظيفي.
- 25- بالعمل في سياق ميزانيات إدارية ثابتة، سيكون الصندوق واقعياً في نطاق الأنشطة التي تحيط بهذه النهج الجديدة لأنها ستمول من الموارد الموجودة (لأن نقل الموارد يعني ضمناً المفاضلة بين هذه الأنشطة وغيرها

<sup>17</sup> إطار الأهمية الحيوية للبرامج هو إطار لمنظومة الأمم المتحدة بأسرها. والغرض منه الموازنة بين أنشطة البرامج والمخاطر الأمنية وتقرير مستوى الأهمية الحيوية لبعض الأنشطة الخاصة بالصندوق ضمن إطار جغرافي وزمني معين. ويساعد هذا الإطار على تقرير فيما لو كان من الواجب الاستمرار في الأنشطة استناداً إلى مستوى متفق عليه من المخاطر المقبولة. وسوف يسهم الصندوق في هذا الإطار في جميع بلدان عملياته. وسيتم تيسير ذلك من خلال موظفي البرامج: (1) بإعداد تقدير للبرنامج يتم تناظره مع فريق عمليات الأمن الميداني ومع الشركاء القطريين ودائرة الأمم المتحدة للأمن والسلامة؛ (2) وحضور التدريب على إطار الأهمية الحيوية للبرامج وغيره من دورات التدريب الأخرى ذات الصلة بالأمم.

من الأنشطة). وسوف تسعى الإدارة جاهدة لتغطية التكاليف الإضافية من خلال تأصيلها ضمن تكاليف المشروعات المباشرة، وتعبئة الموارد التكميلية، أو القيام بطلبات لترحيل الموارد. وسيتم إيلاء الأولوية في تكريس الموارد لعملية الإشراف ودعم التنفيذ، ولتقديرات الهشاشة، ومواجيز المراقبة (الإبقاء على بعض أشكال حضور المنظمة وبعض الأنشطة لتقدير فرص وتوقيت إعادة الانخراط) في البلدان التي تمر بفترات أزمات، وتعزيز أمن وتدريب الموظفين في أشد الأوضاع هشاشة.

## IFAD Management Commitments

Table 1: IFAD9 and 10 commitments related to fragile states

Commitment	Responsibility	Update/Ongoing actions
IFAD9 commitments		
<p>Adopt a flexible approach to programme design and implementation support in fragile states, with a strong focus on building the capacity of community and government institutions, including through appropriate country presence arrangements, and close collaboration with other multilateral and bilateral partners.</p>	<p>Overall: Programme Management Department (PMD)</p> <p>Implementation: PMD Directors</p>	<p>Earlier update: IFAD-supported programmes are less effective and sometimes ineffective in fragile states. A pilot initiative through a grant provided to FAO is providing support to projects to build the capacity of project units, local institutions and communities and to strengthen government policy in fragile states (and in non-fragile states). However much more is needed to support project design, implementation, capacity-building and analysis in order to improve the situation in fragile states.</p> <p>IFAD's approach to fragile states will be outlined in the strategy to be delivered in 2016.</p> <p>Incorporation in strategy: The strategy has clearly incorporated the principle of flexible and differentiated approaches to engaging in fragile situations. This includes the focus on institutional capacity, linkages with country presence and closer partnerships. Institution-strengthening is a guiding principle; IFAD will build on its comparative advantage of working with community institutions. Country presence strengthening and the updated decentralization strategy have fed into the strategy.</p>
<p>Enhance the quality of programme design and implementation support in fragile states by performing deeper analysis of the causes of fragility.</p>	<p>Overall: PMD</p> <p>Implementation: PMD Directors</p>	<p>Earlier update: An assessment of completed operations in fragile states was undertaken in 2013, and IOE's corporate-level evaluation on fragile states was presented to the Executive Board in April 2015. Both will feed into the strategy on fragile states that IFAD has committed to delivering in 2016. Moreover, the upcoming Rural Development Report includes an analysis of fragile states which will contribute towards IFAD's understanding of the root causes of fragility and how to address them.</p> <p>Incorporation in strategy: The strategy clearly proposes greater analysis of fragility (fragility assessments) across fragile situations in line with the recommendation. Fragility assessments will be conducted across the MFS countries, embedded in the COSOPs/ CSNs (or as an addendum in cases where a new COSOP is not planned). The fragility assessments will cover all implications of fragility for rural development, with a specific focus on: a. drivers and consequences of fragility, b. institutional capacity, and c. gender and targeting in fragile contexts.</p>

<p>Ensure simplicity of objectives and activities of projects in fragile states.</p>	<p>Overall: PMD Implementation: PMD Directors</p>	<p>Earlier update: PMD is working to mainstream into the QE and QA processes special attention to the inclusion of simple and trackable performance indicators in projects in fragile states. Project objectives and activities are being simplified through updated guidance on logical frameworks, review of logical frameworks and the process for updating the design guidelines. Incorporation in strategy: In coordination with the Quality Assurance Group, PMD will ensure simple and realistic objectives in the design of projects affected by fragile situations. This is reflected in the strategy.</p>
<p>Strengthen application of risk management in the context of programmes in fragile states, including for security of the workforce.</p>	<p>Overall: PMD Implementation: PMD Directors</p>	<p>Earlier update: IFAD now undertakes more sophisticated risk management assessment in fragile states, but it is not as robust as needed. Partnerships with other organizations will need to be explored. With regard to security of the workforce, IFAD adheres to the guidance provided by the United Nations system. Incorporation in strategy: Risk management is a guiding principle for engagement in fragile situations. Security of staff will remain the primary concern of IFAD's strategy and approach in fragile situations. FSU is leading work in this regard. Further, other forms of risk, including the risks around financial management will be addressed through activities proposed under the strategy (including the proposed administrative budget).</p>
<p>IFAD10 commitments</p>		
<p>Submit for the approval of the Executive Board, a strategy for IFAD's work in countries in fragile situations, setting out IFAD's comparative advantage and ensuring linkages with other agencies and international initiatives (such as the Committee on World Food Security Agenda for Action), and incorporating the recommendations of the IOE evaluation.</p>	<p>Overall: PMD</p>	<p>This strategy is now being submitted, as agreed with the Board, for the Evaluation Committee and the Executive Board. The strategy is aligned with recent international initiatives, including the New Deal, the Committee on World Food Security Agenda for Action and recent changes in IFIs and peer organizations.</p>

Table 2: Updated response to CLE recommendations\*

CLE recommendation	Incorporation in strategy/rationale
<b>A. Policy and strategy</b>	
Overarching corporate policy statement including a new definition and principles	The strategy suggests a new definition, classification and outlines the principles for engagement.
Simpler approach to classification, specific to IFAD's mandate	A new mode of classification, building on IFAD's context and mandate is presented in the strategy. IFAD will discontinue use of IFI harmonized lists.
Strengthen fragility and context analysis in COSOPs	Fragility analysis will be included in COSOPs with the most fragile situations, as recommended in the strategy.
<b>B. Project and programme design</b>	
Need to identify necessity for engagement or disengagement	Resources for 'watching brief' activities have been recommended in the strategy: this will cover guidance for engagement or disengagement.
Simple objectives and design	These principles have been integrated into the guiding principles on addressing root causes and on flexibility and into measures to enhance operational resilience.
Institutional strengthening through working with local institutions	This has been addressed through the principles on institutions and partnerships.
<b>C. Project and programme implementation</b>	
Expand supervision and implementation support with budgets based on needs and not pre-determined	A differentiated approach to supervision and implementation support has been proposed in the strategy, along with a differentiated budget.
Prioritize establishment of ICOs	The establishment of ICOs has been prioritized, with half of the currently approved ICOs in the most fragile situations. Figures provided in the strategy, and more details in the decentralization paper being presented to the EB in December 2016.
Strategic partnerships	Strategic partnerships are proposed as part of the guiding principle on partnerships.
<b>D. Empowerment of staff</b>	
Incentives and training needs	Providing flexibility and recognizing staff commitment to working in fragile contexts is part of the strategy. The proposed administrative budget will cover developing training covering the skills reviewed for working in fragile contexts. Non-monetary incentives have also been proposed.
<b>E. Results measurement</b>	
Plan and allocate resources more selectively	The strategy proposes selective application of tools to ensure that they are cost-effective, but capable of capturing coherent results data. A learning evaluation will also be conducted in a fragile context.
Outcomes related to fragility	Indicators relating to fragility and vulnerability will be developed under the implementation of the strategy.

\*See main report for description of detailed responses and approaches.

Table 3: Implementation Plan

Area and broad action	Responsibility	Timeline
Policy and strategy		
Review of strategy	PMD/SKD	Mid-term review of IFAD 11
Integration of strategy in other corporate processes (in particular decentralization, MICs, PBAS)	PMD (OPE) in coordination with FSU (for ICO-related issues)	Q1 2017
PBAS		
Revised PBAS with indicators reflecting vulnerability	PBAS working group	Q1 2017
Update on use of RSP/alternate indicator as an indicator of institutional capacity	PBAS team/working group	Q1 2017
Clear analysis and presentation of enhanced resources to MFS/Fragile Situations	PBAS team/working group	Q1 2017
Update to EB on PBAS related indicators in the FS strategy (and use of environment indicator/rationale for non-use)	PBAS team/working group	Q1 2017
Project and programme design		
Updated design criteria, including focus on simplified objectives	PMD and QAG	Q2 2017
Integration of fragility assessments in CSN/COSOP for most fragile situations	PMD (OPE)	Q2 2017
Project and programme implementation		
Updated procedures for partial suspension (as opposed to complete suspension)	PMD (PDMT)	Q3 2017
Updated procedures (supervision guidelines and related) for MFS	PMD (OPE)	Q2 2017
Updated guidelines for remote supervision	PMD (OPE) and FMD	Q3 2017
Updated financial management indicators to address risks	FMD	Q4 2017
"Watching brief" procedures developed	PMD	Q3 2017
Empowerment of staff/capacity building		
Updated performance management framework to reflect work in fragile situations	HRD	Q4 2017
Updated security training for staff working on FS	FSU/HRD	Q2 2017
Results measurement		
Updated development effectiveness framework to reflect fragility indicators	PMD (OPE) and SKD (RIA)	Q3 2017

IFAD departments and divisions: FMD, Financial Management Services Division; FSU, Field Support Unit; HRD, Human Resources Division; OPE, Operational Programming and Effectiveness Unit; PMD, Programme Management Department; PDMT, Programme Management Department Management Team; RIA, Research and Impact Assessment Division; SKD, Strategy and Knowledge Department.

## Review of partners' evolving approaches to fragile situations

1. This appendix provides an overview of the latest thinking on fragility and the steps being taken by development partners to strengthen their approach to engagement in fragile situations. A summary of general trends is also provided.
2. OECD. The OECD report *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* recognizes that addressing fragility will be central to realizing the SDGs. However for the post-2015 period, OECD has proposed shifting the perspective from "fragile states" to "states of fragility". OECD tentatively plans to phase out the production of a fragile states list and is developing a new methodology to analyse all countries' risk across five clusters of fragility: (i) violence; (ii) access to justice for all; (iii) effective, accountable and inclusive institutions; (iv) economic inclusion and stability; and (v) capacities to prevent and adapt to social, economic and environmental shocks and disasters (resilience). The clustering approach allows for the identification of those countries showing the highest vulnerability and risk in each cluster, and highlights a subset of countries that are the most vulnerable across multiple clusters. In order to address fragility effectively, the OECD calls for smarter, demand-driven aid modalities and instruments, a greater allocation of official development assistance (ODA) to the poorest and most fragile countries, and addressing of imbalances in the distribution of ODA across fragile situations. The need to scale up resources to middle-income countries, boost domestic revenues and reduce transaction costs of remittances is also stressed.
3. World Bank. Supporting fragile and conflict-affected states (FCS) is a priority for the World Bank Group<sup>18</sup>. The publication of the World Development Report 2011: *Conflict, Security and Development* provided the basis to initiate reforms to strengthen WBG operations in fragile and conflict-affected states during the International Development Association's sixteenth replenishment (IDA16), and additional commitments were made in IDA17 to: (i) address drivers of fragility and conflict; (ii) support countries facing turnaround situations and build resilience; (iii) incorporate feedback from experiences to build more agile operations; and (iv) enhance financing for FCS. As part of the midterm review of IDA17 in November 2015, a paper was produced summarizing progress against these commitments and proposing next steps to further strengthen support to FCS.
4. Key actions implemented so far include:
  - (i) Revision of the IDA resource allocation framework for FCS to enhance targeting of IDA's exceptional support and financial engagement in these countries through: (i) a "turnaround" allocation regime to support countries presenting unforeseen openings for significant policy and institutional changes; (ii) changing the Country Performance Rating exponent in the regular PBAS formula from 5 to 4; and (iii) increasing the minimum base allocation under the PBAS from SDR 3 million to SDR 4 million per year;
  - (ii) Ensuring that all new country partnership frameworks are informed by analysis of drivers of fragility, with at least 66 per cent of operations in FCS informed by gender considerations;
  - (iii) Preparation of eight joint implementation plans to enhance synergies among the IDA, International Finance Corporation and Multilateral Investment Guarantee Agency and the United Nations-World Bank Group partnership to strengthen coordination at country and regional level and pilot state-building and peacebuilding initiatives, including supporting countries to implement programmes under the New Deal for Engagement in Fragile States;

<sup>18</sup> World Bank. 2015. *Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States – Progress Report. IDA17 Mid-term Review. November 2, 2015.*



- (iv) Implementing revised operational policies for investment project financing with special provisions for FCS, and proposing a revised procurement policy for situations of urgent need or capacity constraints;
  - (v) Initiating work to redefine “fragility”, develop guidelines for fragility assessment and increase attention to gender-based violence and economic empowerment of women (in response to the recommendations of the Independent Evaluation Group); and
  - (vi) Launching the Evidence for Peace programme, conducting evaluations on key FCS themes, updating training programmes in order to strengthen knowledge of what does and does not work in FCS and undertaking additional analytical work on job creation initiated in six FCS.
5. IDA 17: The impact of the changes under IDA 17 was significant. The revision of the resource allocation framework led to IDA country allocations to FCS increasing by 50 per cent in IDA17 compared to previous replenishments. In addition FCS benefited from US\$307 million committed from the Crisis Response Window. Importantly the World Bank Group found that “the commitments to mainstream implementation modalities, enhance learning and increase financing to address fragility have resulted not only in a growing portfolio in IDA FCS, but also in an increase of the quality of that portfolio”. However the group acknowledges that “over time, budget and staff resources have increased to meet the challenges of operating in FCS” and that they are working to ensure adequacy in staffing and budget: from 2007 to 2012 IDA estimates that projects in FCS received on average 9 per cent more for project preparation and 19 per cent more for supervision. A separate review of the performance of the Crisis Response Window (CRW),<sup>19</sup> also as part of the midterm review of IDA17, found that the CRW has significantly strengthened IDA’s ability to respond to natural disasters, and proposes an expansion of the eligibility criteria to include public health emergencies and epidemics (it already includes economic crises and natural disasters). The initial allocation of SDR 600 million was almost fully committed in the first year, providing support to eight disaster-hit countries.
  6. The IDA17 midterm review highlighted a number of remaining challenges concerning engagement in FCS: (i) redefining situations of fragility, conflict and violence in a way that would help further direct IDA financing; (ii) incorporating lessons learned into operations, including for gender; (iii) ensuring the scaling up of interventions that work, and their sustainability; (iv) ensuring that staff working in FCS are up to the challenges; and (v) ensuring that the large increase in IDA financing to FCS continues to be matched by adequate budget and human resources - “recognizing the higher than normal costs and difficulties in operating in many FCS where instability is rampant”.<sup>20</sup> The World Bank also proposed additional revisions to the resource allocation system to ensure sufficient resources for small FCS, assessing the options on: (i) effectiveness in securing larger support to small FCS; (ii) preservation of the performance orientation of the turnaround allocation; and (iii) provision of required additional IDA resources.
  7. IDA 18: Building on the experiences during IDA17, for the IDA18 replenishments, WBG has proposed doubling support to FCS from USD 7.2 billion to USD 14.4 billion. This increased financing has been mobilized through: a) additional resources to ‘turn-around’ cases, b) changes to the PBA framework to increase the minimum allocation and increase the poverty criterion, c) other measures towards risk mitigation. In addition to the increased allocation, WB Management has proposed a USD 2 billion regional IDA window for refugees and host communities (similar to the Facility for Refugees, Migrants, Forced Displacement and Rural Stability/ FARMS initiative being developed in IFAD). In terms of operational approaches, WBG will

<sup>19</sup> World Bank. 2015. Update on IDA’s Crisis Response Window. IDA17 Midterm Review. November 2015.

<sup>20</sup>World Bank. 2015. Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States – Progress Report. IDA17 Midterm Review. November 2, 2015.

introduce fragility assessments in FCS, ensure operations in these contexts are informed by gender considerations, and adapt operational procedures for FCS including flexible financial management.

8. African Development Bank. The African Development Bank (AfDB) Group has produced a Strategy for Addressing Fragility and Building Resilience in Africa 2014-2019 and operational guidelines for the implementation of the strategy and for the Transition Support Facility.<sup>21</sup> The aim of the strategy is to maximize the AfDB's contribution to building resilient, stable and capable states. It provides a new definition of fragility as "a condition of elevated risk of institutional breakdown, societal collapse, or violent conflict" and it recognizes the diversity of drivers of fragility, the higher level of risk and complexity in fragile situations, the existence of regional or subnational fragility, and the long-term commitment required to address the root causes. The strategy proposes an operational response that requires: (i) deep analysis of the factors driving fragility in specific contexts; (ii) an approach to operational engagement that is differentiated and tailored to specific fragile situations and targeted for high impact; (iii) support that addresses the drivers of fragility; (iv) a regional approach to regional problems; (v) broader and deeper partnerships to leverage the expertise (and resources) of other institutions; (vi) operational and procedural flexibility and the ability to adapt to rapidly changing circumstances; and (vii) nuanced risk management that can weigh the trade-offs among programmatic, contextual and institutional risks. The AfDB approach also focuses on staying engaged, particularly through effective partnerships and adapting its operational business model to work with the private sector and civil society.
9. With regard to classification of fragility, the AfDB has established a 3-level system that applies to all regional member countries and is updated annually in line with the Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) cycle: category 1 are countries/regions where fragility is the dominant development challenge; category 2 are countries/regions where there is considerable risk of fragility; and category 3 are countries/regions where issues of fragility are of limited concern. The AfDB uses CPIA scores and the presence of peacekeeping or peacebuilding missions as its main criteria for classification, supplemented by qualitative fragility assessments; however it aims to develop a specific country resilience and fragility assessment tool.
10. The AfDB prioritizes three areas of focus that are particularly important for addressing fragility and building resilience: (i) strengthening state capacity and establishing effective institutions; (ii) promoting resilient societies through inclusive and equitable access to employment, basic services and shared benefits from natural resource endowments; and (iii) enhancing its leadership role in policy dialogue, partnerships and advocacy around issues of fragility.
11. The AfDB's Fragile States Facility, established in 2008, was renamed the Transition Support Facility. Its purpose is to provide additional funding and operational flexibility through which the AfDB can assist eligible member countries facing issues of fragility. Subject to specific eligibility criteria, it provides flexibility on policies concerning arrears, financing terms and procurement, and supplements PBAS allocations for country and regional programmes aimed at supporting transitions towards greater resilience. The support from the Facility is provided to a limited selected list of countries (similar to IFAD's proposed approach in the strategy). Some key elements of the approaches adopted under this support are: a. deeper analysis of the drivers of fragility, b. engagement that is differentiated and tailored to specific fragile situations, c. deeper partnerships, d. operational and procedural flexibility required to adapt to rapidly changing circumstances, e. risk management.

---

<sup>21</sup> AFDB. 2015. Operational Guidelines for the Implementation of the Strategy for Addressing Fragility and Building Resilience in Africa and for the Transition Support Facility. Document number: ADF/BD/WP/2014/30/Rev.3/Approval

12. Key common trends and approaches across the above partners include:
- (i) Recognition of fragility as a major obstacle to inclusive and sustainable development.
  - (ii) A shift away from defining “fragile states” to defining “fragility”, and recognition that fragility is a multidimensional concept that can apply at different geographic and administrative levels, regardless of country income levels.
  - (iii) Deeper analysis of fragility contexts, using fragility assessments to inform development of appropriate and context-specific interventions.
  - (iv) Identifying a particular subset of the most fragile situations that qualify for additional support, but applying the general principles of good engagement in fragile situations to all countries, in recognition of the fact that fragility comes in many forms and in many degrees of severity.
  - (v) Strong emphasis on partnerships and coordination to leverage the strengths and expertise of partners, and on strengthening internal expertise in addressing fragility.
  - (vi) Adjustment of resource allocation frameworks to ensure a higher share of resources are allocated to fragile situations and establishment of flexible financing mechanisms to ensure financing is available to address crises and to take advantage of windows of opportunity for re-engagement.
  - (vii) Establishment of differentiated approaches to engagement in fragile situations, with differentiated delivery models also with respect to implementing partners.
  - (viii) Differentiated results management and performance expectations, while recognizing that project performance in fragile situations can exceed that of non-fragile situations given the appropriate support and the right tools, policies and procedures.

## IFAD's List of Most Fragile Situations

This is IFAD's list of countries with the most fragile situations for 2016, building on the methodology outlined in the strategy.

Table 1  
List of countries with most fragile situations

Region	Country <sup>22</sup>	RSP Score <sup>23</sup>	Income Category <sup>24</sup>	Borrowing Terms <sup>25</sup>	IFAD 10 PBAS Allocation	Presence of peace keeping/building mission	"High alert" or "Very high alert" status <sup>26</sup>	Year of ICO approval <sup>27</sup>	IOE Fragility Category (2004-13) <sup>28</sup>
APR	Afghanistan	2.7	LIC	DSF	25 000 000	Yes	Yes	2014	Always
APR	Democratic People's Republic of Korea	3.11	LIC	HC	1 000 000				Partially
APR	Myanmar	3.43	LMIC	HC	40 158 853				Always
APR	Papua New Guinea	3.3	LMIC	Blend	25 933 958				Partially
APR	Pakistan	4.1	LMIC	HC	95 251 717		Yes		Partially
ESA	Burundi	3.3	LIC	DSF	50 922 368	Yes	Yes		Always
ESA	South Sudan	2.44	LIC	DSF	7 034 553	Yes	Yes		Always
LAC	Haiti	2.65	LIC	DHC	12 080 408	Yes	Yes		Always
NEN	Bosnia and Herzegovina	4.1	UMIC	Ordinary	12 939 654	Yes		2009	Partially
NEN	Iraq	3.73	UMIC	Ordinary	6 020 804	Yes	Yes	2008	Partially
NEN	Lebanon	4.38	UMIC	Ordinary	4 755 006	Yes		2008	Never
NEN	Somalia	1.1	LIC		-	Yes	Yes		Always
NEN	Sudan	2.5	LMIC	DSF	34 558 879	Yes	Yes	2003	Always
NEN	Syrian Arab Republic	3.54	LMIC		-		Yes		Partially
NEN	West Bank and Gaza		LMIC		-	Yes			Always
NEN	Yemen <sup>29</sup>	3.92	LMIC	DHC	32 113 980	Yes		2003	Partially
NEN	Tajikistan	3.18	LMIC	HC	24 580 981				Partially
NEN	Uzbekistan	3.09	LMIC	Blend	39 218 334				
WCA	Central African Republic	2.44	LIC	DSF	10 513 114	Yes	Yes		Always
WCA	Chad	2.96	LIC	DSF	32 563 308		Yes	2004	Always
WCA	Democratic Republic of the Congo	3.08	LIC	DHC	15 000 000	Yes	Yes	2008	Always
WCA	Côte d'Ivoire	2.96	LMIC	HC	18 727 469	Yes			Always
WCA	Guinea	3	LIC	DHC	30 519 498		Yes	2011	Always

<sup>22</sup> Some countries with no active IFAD engagement over the last two Replenishment periods have not been included.

<sup>23</sup> Source: IFAD Corporate Records.

<sup>24</sup> Source: World Bank - Country and Lending Groups by Income (2016).

<sup>25</sup> Source: IFAD Corporate Records (2016).

<sup>26</sup> Source: Fund for Peace index.

<sup>27</sup> Source: IFAD Field Support Unit, Corporate Services Department.

<sup>28</sup> This column refers to the grouping of countries in the CLE on FCS which identified countries included in IFAD's harmonized list of fragile states every year from 2004-2013 as "always fragile", for some years as "partially fragile" and never as "never fragile".

<sup>29</sup> Yemen added as an exceptional country affected by conflict: given the impact of the conflict on IFAD operations (not in list of countries with peace keeping operations).

Region	Country <sup>22</sup>	RSP Score <sup>23</sup>	Income Category <sup>24</sup>	Borrowing Terms <sup>25</sup>	IFAD 10 PBAS Allocation	Presence of peace keeping/building mission	"High alert" or "Very high alert" status <sup>26</sup>	Year of ICO approval <sup>27</sup>	IOE Fragility Category (2004-13) <sup>28</sup>
WCA	Guinea-Bissau	2.46	LIC	DHC	6 733 647	Yes		2004	Always
WCA	Liberia	3.22	LIC	HC	23 966 136	Yes			Always
WCA	Mali	3.91	LIC	DHC	31 141 588	Yes		2011	Partially
WCA	Sierra Leone	3.4	LIC	DHC	21 442 798	Yes		2013	Always
WCA	Niger	3.54	LIC	DHC	59 840 268			2011	Partially
WCA	Sao Tome	3.41	LMIC	DSF	3 325 499				Partially
WCA	Togo	3.15	LIC	DHC	16 289 166				Always

Regions: APR, Asia and the Pacific; ESA, East and Southern Africa; LAC, Latin America and the Caribbean; NEN, Near East, North Africa and Europe; WCA, West and Central Africa.

Borrowing terms: DHC: combined financing, i.e. 50 per cent under the Debt Sustainability Framework and 50 per cent on highly concessional terms; DSF, Debt Sustainability Framework; HC, highly concessional.

Income category: LIC, lower-income country; LMIC, lower-middle-income country; MIC, middle-income country; UMIC, upper-middle-income country.

## Current status and overview of portfolio

1. Existing IFAD policy framework. The 2006 IFAD Policy for Crisis Prevention and Recovery<sup>30</sup> provided the current IFAD definition for fragility. To date, the classification of fragile states has been based on a harmonized list of fragile states drawing on the lists used by other IFIs and international organizations.<sup>31</sup> The IFAD Guidelines for Disaster Early Recovery were developed in 2011 to outline how IFAD would engage in post-disaster scenarios (and the limitations of IFAD's model in these contexts).
2. Recent work on fragile situations. IFAD has already done much to strengthen its engagement in countries with fragile situations. The CLE noted significantly improved performance in projects in fragile situations among those closing since 2010, compared to those closing between 2004 and 2009. The CLE highlights IFAD's move to direct supervision and implementation support, and the establishment of country presence as key factors behind this improvement. Efforts to enhance IFAD's engagement were further accelerated during IFAD9 including:
  - (a) intensified internal discussions and creation of opportunities for sharing of experiences and lessons learned among staff, for example the NEN close-up event on project implementation in fragile situations, an event organized by the Latin America and the Caribbean Division (LAC) sharing experiences of IFAD's operations in Haiti, an update on IFAD's performance in countries with fragile situations by the PMD and SKD's extensive horizon scanning exercise regarding engagement in fragile situations.
  - (b) additional focus on quality of design in fragile situations, and disaggregation of this result in the results measurement framework, shows that 94 per cent of projects designed in fragile situations during 2014-2015 were rated moderately satisfactory or better, outperforming projects in non-fragile situations;
  - (c) since 2015, projects at risk have been officially provided with additional budget allocations for supervision and implementation support, a move that was welcomed by the Executive Board in December 2015;
  - (d) the continued roll out of IFAD's decentralization strategy placed an emphasis on fragile situations, with 26 of IFAD's 50 approved country offices located in countries on the 2015 harmonized list of fragile states, and significant investments were made in training and equipping ICOs and ICO staff in locations with security risks.
  - (e) The Facility for Refugees, Migrants, Forced Displacement and Rural Stability, or FARMS, has been established to address the current global refugee crisis, with an initial focus on the NENA region. In terms of addressing the roots of the crisis, elements that lie within IFAD's comparative advantage will clearly be addressed through the operational and policy work undertaken by the Facility.
3. Overview of IFAD portfolio in states with fragile situations. Fragile states have received around 50 per cent of IFAD financing allocated through the PBAS during IFAD8, 9 and 10.

---

<sup>30</sup> EB 2006/87/R.3/Rev.1: IFAD Policy on Crisis Prevention and Recovery, 2006.

<sup>31</sup> World Bank, African Development Bank, Asian Development Bank and OECD.

Table 1: Share of IFAD financing allocated to fragile states\* (billions of USD)

Replenishment	Overall IFAD financing	Financing to fragile states	Percentage of financing to fragile states
IFAD8 (2010-12)	2.7	1.22	45
IFAD9 (2013-15)	2.88	1.52	52
IFAD10 (2016-18)	3.04	1.36	45

\* Figures for IFAD8 and IFAD9 are based on current financing figures available in GRIPS. Figures for IFAD10 are based on the PBAS allocation.

4. With regard to the ongoing portfolio, 44 per cent of total financing, and 48 per cent of total projects are in countries with fragile situations, with ESA, NEN and WCA being particularly affected. It should be noted that the NEN region is unusual in IFAD in that a large share of the countries currently defined as fragile do not have access to borrowing under the PBAS system, due to arrears, non-state status and other reasons. In all other regions, IFAD is actively engaged in all countries with fragile situations through the regular PBAS-financed projects.
5. Most fragile situations: However, the numbers shift when we focus on only the smaller subset of the most fragile situations, the focus of this strategy. The MFS countries, defined while developing the strategy in 2016 and therefore relevant for IFAD 10, represents 23% of the IFAD financing (in terms of IFAD10 PBAS allocations) and 23% of current financing. In line with the CLE analysis (and the basis for the recommendations), the current MFS list also has clear differences compared to non-fragile situations with regard to development outcomes and performance.

#### Box 1. CLE findings on project performance in fragile situations

The CLE on FCS found that:

- (i) performance in countries that have always been classified as fragile is lower than in countries that have moved in and out of fragility or were never classified as fragile.
- (ii) for projects closing since 2010, there have been significant improvements in countries that have always been fragile in overall project achievement and effectiveness, IFAD's performance as a partner, and rural poverty impact, compared to projects closing between 2004 and 2009. For some criteria the improvements since 2010 have actually been greatest in countries that have always been fragile.
- (iii) however for projects closing since 2010 in countries that have always been fragile, performance has been relatively poor in terms of operational efficiency, sustainability and the government's performance as a partner.
- (iv) achievements in promoting gender equality and women's empowerment have not improved in countries that have always been fragile, whereas they have shown improvement in countries that are partially or never fragile.
- (v) country-level performance on non-lending activities (knowledge management, partnership-building, policy dialogue), COSOP performance (in terms of relevance and effectiveness of the country strategy), and overall IFAD-government partnership in reducing rural poverty is consistently weaker in fragile states.

## Case Studies- IFAD work in Fragile Situations

### APR: Pilot project transforms lives in Afghanistan

1. Afghanistan is one of the poorest countries in the world, rocked by a series of conflicts that have continued for more than three decades.
2. A large proportion of the rural population is poor and vulnerable. Extremely poor women and men are unable to participate in conventional development activities as they are unskilled and asset-less. Many past projects focused on infrastructure, education or health services, with IFAD pioneering a focus on the rural smallholder.
3. In 2010 IFAD launched Targeting the Ultra Poor, a pilot project under the Rural Microfinance and Livestock Support Programme. Implemented by the Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA is a non-profit run by the Ministry of Finance) and its national partners, the project began in remote districts of Bamyan and Badakhshan provinces. It provided support to poor people, especially households headed by women, so they could raise poultry and small ruminants to increase their incomes and improve the health of their families. It also helped them gain access to healthcare, education and financial support. These activities were combined with literacy programmes targeting women and training on financial management and discipline (basic record keeping etc.).
4. The project exceeded all impact expectations and has become a transformative socio-economic movement. The latest annual outcome survey reported that 84% of HHs reported increased case income, and 99% of the beneficiaries indicated improvement in access to food. In addition, all beneficiaries reported improvements in the housing conditions. It reached more than 1,200 women-headed households over its five years of operation, helping them start small businesses and generate income for their families. An independent impact evaluation conducted in early 2016 revealed that most of 20 outcome indicators were fully achieved. At least 80 to 85 per cent of previously destitute women have linked up with registered savings and credit groups or formal financial institutions.
5. Qualitative indicators such as influence on development partners' poverty reduction activities, awareness of the scheme by communities and Government, and beneficiary feedback on the programme all implied highly positive outcomes. Most importantly, the scheme has proved to have a sustainable impact through the linkages achieved with formal sources of financing to ensure micro-enterprise growth. The World Bank and the Italian Development Cooperation have invested a further US\$ 15 million and US\$ 3.4 million respectively to scale up the project.
6. The success of the pilot project has attracted the attention of the Afghan government and partners alike. The World Bank and the Italian Development Cooperation have invested a further US\$ 15 million and US\$ 3.4 million respectively to scale up the project to disadvantaged locations in seven additional provinces. A new IFAD-financed programme – the Support to National Priority Programme 2 – is scaling up the project in three additional provinces (Balkh, Herat and Nangarhar).

### ESA: IFAD stays the course through Burundi's ongoing conflicts

7. Burundi's development continues to be hampered by the fallout from decades of recurrent ethnic and political conflict. Between 1993 and 2005, the country's civil war claimed an estimated 300,000 lives, and more than 1 million people fled from their homes to live in refugee camps or in exile. In 2015, the country was again plunged into crisis as a result of contested outcomes of national elections.
8. Burundi's relations with development partners have deteriorated in the wake of the escalating violence and many donors have pulled their support. The long period of fighting in Burundi, one of the poorest countries in the world, has been extremely disruptive to agriculture, the main livelihood for nine out of ten Burundians.



9. Even during the decades of instability, IFAD has continued to implement programme and project activities. IFAD has developed a range of interventions, based on community accountability, to ensure the most vulnerable people, particularly women, can access project benefits.
10. IFAD invests in production and services initiated and managed by small-scale producers, including seed production, nurseries and rice-growing. Participants are also involved in formulating and monitoring rural development policies.
11. By continuing activities in the face of insecurity and within the constraints of an international embargo on Burundi, IFAD has helped communities maintain a sense of normalcy.
12. Today, IFAD is focused on how to manage resources, staff and risks in a country with prevailing security and political crises. IFAD adjusted its country programme management efforts to mitigate the negative impacts of the crisis and ensure effective programme delivery. Additional financing for existing projects or second phases was provided to allow project teams familiar with IFAD procedures to continue, as well as to avoid political interference. The Bank also increased the use of direct payments to suppliers, avoided contribution to basket funds, and monitored project accounts weekly.
13. IFAD's projects show impressive results. More than 60 per cent of households increased their incomes by at least 30 per cent. Food-insecure households fell from 86 per cent to 72 per cent. The number of underweight children under five decreased from 34 per cent to 15 per cent, chronic malnutrition dropped from 54 per cent to 41 per cent and acute malnutrition from 7 per cent to 5 per cent. Nearly 9,780 permanent jobs, more than a third of which are occupied by women, and 108,000 temporary jobs were created.

#### LAC: Rebuilding rural lives after the 2010 Haiti earthquake

14. On January 12, 2010 a magnitude 7.0 earthquake struck Haiti about 15 kilometres southwest of the capital, Port-au-Prince. A United Nations report estimated that more than 222,000 people were killed and almost 2.3 million were left homeless. The Departments of West and Nippes (Southern Haiti) were most directly affected by the earthquake.
15. The earthquake caused severe damages to homes, potable water supplies, and infrastructure. There were significant losses of seeds, agricultural tools and livestock. Those who lost their homes migrated to unaffected areas of the country, increasing pressure on local food supplies and the need for employment and revenues for migrants.
16. IFAD identified three major challenges. First, in the most affected zones, major efforts were needed to reconstruct livelihoods and rebuild capacity for food production. Second, innovative solutions to tackle food security and employment had to be found in the areas not devastated directly but facing a significant inflow of migrants without previous experience in agricultural production. The third challenge was to ensure the right balance between short-term needs and longer-term development.
17. IFAD's immediate response began with a US\$50 million debt relief programme. The Bank then launched the 18-month Post-Earthquake Support Programme for Food Security and Employment Generation in Affected Rural Areas. It was funded mainly through a US\$ 2.0 million contribution from Sweden and an IFAD grant of US\$ 0.5 million.
18. The programme focused on rehabilitating infrastructure, increasing food security and generating employment. Managed by the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, it targeted approximately 12,000 households, 9,000 of which were resident families directly affected by the earthquake, and 3,000 migrant families.

19. The specific objectives of the programme were to boost food production, improve watershed management, build human and social capacity, and increase access to basic social assets and services. The programme created approximately 210,000 days of work, employing poor rural people to rehabilitate 14 community-managed irrigation systems, repair 12.5 kilometres of rural roads, and modernize aging agricultural systems, including irrigation pumps, mills and processing centres.
20. The programme also succeeded in empowering community and grassroots organizations. The Government of Haiti expressed its appreciation for IFAD's support. In a meeting in Rome in February 2012 the Haitian Minister of Agriculture said, "The project results are very encouraging, and it is an interesting model because the smallholder farmers participated in the decision-making."

#### NEN: In Peace or War, Intervention Helps: Syrian Case Study

21. According to recent data from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), armed conflict in Syria has forced more than 11 million people from their homes, with more than 4 million seeking refuge in Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon and Turkey. The sudden population increase – 23.5 per cent in Lebanon and nearly 10 per cent in Jordan – is straining these countries' already limited resources and their food security.
22. Apart from its severe humanitarian impact, the Syrian conflict has devastated infrastructure. Water supply systems, roads, farmlands, crops, fisheries and public health facilities have been destroyed. As a result, the provision of basic services and access to food and income-generating activities have been severely compromised for the remaining 11 million people who continue to live in their homes, on their farms, trying to maintain their livelihoods.
23. However, Syria is still producing 50 per cent of its own food needs. And even under challenging security conditions in highly fragile contexts, IFAD-supported projects have proved effective.
24. A good example from the field can be found in rural Syria. There, in the north eastern, central, coastal and southern provinces, microfinance revolving funds called sanadiq, or "savings boxes" were established by three IFAD-supported rural development projects. Interventions of the Idleb Rural Development Project (IRDP) (before violence broke out in that region), the North Eastern Region Rural Development Project (NERRDP) and the Integrated Livestock Development Project (ILDLP) allowed farmers to bypass moneylenders, and gave entrepreneurs and others much easier access to microloans. By 2014, the projects had reached more than 24,250 beneficiaries, including 10,500 rural women, with a loan repayment rate of 100 per cent.
25. Today, many of the nearly 130 sanadiq are still operational, and small farmers and their families continue to benefit. The recent ILDP project succeeded in creating job opportunities and increasing food security, especially for families headed by rural women, gains that have not been undone by the conflict raging in much of the country.
26. IFAD's community-driven approach has been realized as a tool to increase stability and enhance resilience to conflict. Projects like the IRDP, NERRDP and ILDP demonstrate that, even in times of conflict, IFAD and its partners could play a major role in bridging the gap between humanitarian and sustainable development responses. This also shows that during conflict situations, there is a need to look for other modalities of support beyond the traditional ones – those involving flexible financing, particularly with non-state actors, with local or international NGOs, or with community organizations.

### WCA: Promoting sustainability in a humanitarian crisis, Northern Mali

27. Shortly after the coup in Bamako in March 2012, Tuareg and AQIM rebels took control of the main cities in the north, leaving northern Mali cut off from the rest of the country. Thousands of people were forced to leave their homes to seek safety in the south or in neighbouring countries.
28. Staff of the two IFAD projects had to withdraw from the north to Bamako to address how to support IFAD funded operations, exploring ways to promote the sustainability of IFAD-funded infrastructures. With IFAD support, they worked with government representatives, financial and technical partners and other reliable partners operating in northern Mali to boost agricultural productivity for poor farmers in the region and contribute to better healthcare.
29. The plans included providing agricultural inputs such as fertilizers, seeds, fuel for pumps and tools to 19 irrigation perimeters constructed by IFAD projects along the Niger River in order to secure rice production and the sustainability of the irrigation perimeters. This was managed by the NGO Agronomes et Vétérinaires sans Frontières, in coordination with the Ministry of Agriculture, using small boats known as pinasses to deliver inputs directly to end-users. The process was well secured, avoiding the main roads where inputs could have been stolen, and benefited around 1,400 farmers and their families, i.e up to 7,000 beneficiaries.
30. Support was also provided to ensure that existing health centres were adequately stocked with essential medicines and medical supplies, as well as nutrition packages for children, in cooperation with the World Health Organization and a team of volunteer medical staff, and in coordination with the government. Working with local associations that were running the existing health centres, it is estimated that approximately 20,000 children, women and men in Timbuktu and Gao and a further 15,000 in the Kidal region were reached.
31. IFAD's long-standing engagement and experience in the north of Mali allowed the Fund to participate actively both in this collective effort and in policy dialogue on how to combine humanitarian response to crisis with post-conflict recovery, an issue which is important for the future not only of Mali but of the whole Sahel region.