

Signatura: EB 2016/119/R.4  
Tema: 4  
Fecha: 9 de noviembre de 2016  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

## Estrategia del FIDA de actuación en países con situaciones de fragilidad

### Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

#### Funcionarios de contacto:

##### Preguntas técnicas:

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

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

Kaushik Barua  
Oficial de Programas  
Tel.: (+39) 06 5459 2697  
Correo electrónico: k.barua@ifad.org

##### Envío de documentación:

William Skinner  
Jefe  
Oficina de los Órganos Rectores  
Tel.: (+39) 06 5459 2974  
Correo electrónico: gb\_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 119º período de sesiones  
Roma, 14 y 15 de diciembre de 2016

---

Para **aprobación**

## Índice

Acrónimos y siglas	ii
I. Introducción y antecedentes	2
II. Reseña sobre los enfoques de la fragilidad aplicados por asociados del FIDA	3
III. Estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad	4
IV. Recomendación	11
Anexo	
I. Fortalecimiento de los enfoques operativos e institucionales	12
Apéndices	
II. IFAD Management Commitments (Compromisos asumidos por la dirección del FIDA)	1
III. Review of partners' evolving approaches to fragile situations (Reseña sobre la evolución de los enfoques de la fragilidad aplicados por asociados del FIDA)	5
IV. IFAD's List of Most Fragile Situations (Lista del FIDA de las situaciones de mayor fragilidad)	9
V. Current status and overview of portfolio (Situación actual y panorama general de la cartera)	11
VI. Case Studies- IFAD work in Fragile Situations (Labor del FIDA en situaciones de fragilidad: estudios de caso)	13

## Acrónimos y siglas

Agenda 2030	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
AIF15	Decimoquinta Reposición de los Recursos de la Asociación Internacional de Fomento
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FARMS	Fondo para refugiados, migrantes y desplazados forzosos en pro de la estabilidad rural
FIDA10	Décima Reposición de los Recursos del FIDA
IOE	Oficina de Evaluación Independiente
NEP	nota sobre la estrategia en el país
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SyE	seguimiento y evaluación

## Resumen

1. El FIDA está llamado a desempeñar un papel crucial en las situaciones de fragilidad. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se reconoce claramente que abordar la fragilidad es uno de los “seis elementos esenciales” necesarios para alcanzar los ODS. Las situaciones de fragilidad coinciden sistemáticamente con resultados de desarrollo menos satisfactorios y suponen una amenaza para el mandato del FIDA de fomentar la transformación rural. De conformidad con los compromisos asumidos en las Consultas sobre la Novena y la Décima Reposiciones de los Recursos del FIDA, y con la evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en situaciones y Estados frágiles y afectados por conflictos (en adelante, evaluación a nivel institucional relativa a la fragilidad), el FIDA presenta esta estrategia de actuación en los países con situaciones de fragilidad.
2. La estrategia contiene una definición actualizada de “fragilidad” que se ajusta mejor al mandato del FIDA y un nuevo enfoque para clasificar los países a fin de determinar las situaciones de mayor fragilidad que permitan la aplicación de enfoques flexibles y diferenciados.
3. La nueva definición de fragilidad que se propone es la siguiente:
 

“Fragilidad es una condición de gran vulnerabilidad a las perturbaciones naturales y provocadas por el ser humano, a menudo acompañada de un riesgo elevado de violencia y conflicto. La debilidad de las estructuras de gobernanza, junto con la presencia de instituciones con una capacidad limitada, son con frecuencia causa y consecuencia de las situaciones de fragilidad. Las situaciones frágiles generan normalmente un entorno menos favorable a la transformación rural sostenible e inclusiva y se caracterizan por crisis prolongadas y/o periódicas que suelen repercutir en la agricultura en pequeña escala y la seguridad alimentaria.”
4. En la presente estrategia se propone una manera de clasificar los países a fin de determinar cuáles son los que tienen las situaciones de mayor fragilidad, esto es, aquellos en los que resultaría beneficioso adoptar un enfoque de actuación que tenga en cuenta la situación de fragilidad. La clasificación se basa en indicadores relacionados con la capacidad institucional y el conflicto. Considerando que la fragilidad se produce a lo largo de un continuo y se manifiesta en diferentes niveles (nacional, regional o subnacional), el enfoque del FIDA para hacer frente a la fragilidad tendrá en cuenta estas características.
5. En la estrategia se definen los principios rectores para la actuación del FIDA en países con situaciones de fragilidad, a saber: a) gestión del riesgo y resiliencia; b) mayor atención en las causas profundas (ciñéndose al mandato y la ventaja comparativa del FIDA); c) incorporación sistemática de las cuestiones de género y focalización; d) fortalecimiento de las instituciones para promover la confianza y la cohesión social; e) recursos, instrumentos y enfoques flexibles y adecuados a las necesidades; f) asociaciones estratégicas y complementarias, y g) medición de los resultados y aprendizaje a partir de los mismos.
6. La estrategia contiene enfoques institucionales y operativos basados en los principios rectores, destinados a mejorar la resiliencia y la eficacia de las operaciones del FIDA en las situaciones de mayor fragilidad. Asimismo, se presentan opciones relativas a la movilización y la asignación de recursos.
7. Una vez que la estrategia haya sido aprobada, el FIDA elaborará directrices adicionales o actualizará las existentes a fin de poner en práctica las propuestas contenidas en esta estrategia. Se prevé que todas las directrices estén elaboradas o actualizadas para finales de 2017. La estrategia servirá de base para las operaciones que se realicen en lo que resta de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10), es decir, hasta finales de 2018, y durante el período que abarca la FIDA11 (2019-2021), y se someterá a una revisión como parte de la revisión a mitad de período de la FIDA11.

# Estrategia del FIDA de actuación en países con situaciones de fragilidad

## I. Introducción y antecedentes

1. La fragilidad es un factor fundamental a la hora de determinar los resultados de desarrollo a nivel mundial. Así lo confirman los logros conseguidos en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015 y las previsiones en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con respecto a los ODM, los Estados frágiles<sup>1</sup> se ubican a la zaga de los Estados que no son frágiles con respecto a todos los indicadores, y a una diferencia de más del 50 % en la mayoría de los casos<sup>2</sup>. En la Agenda 2030 se reconoce claramente que abordar la fragilidad es uno de los “seis elementos esenciales” necesarios para alcanzar los ODS en el futuro<sup>3</sup>. Los países que se definen actualmente como frágiles albergan al 43 % de las personas que viven con menos de USD 1,25 al día, y es probable que, para 2030, la pobreza esté aún más concentrada en los países que hoy en día se enfrentan al problema de la fragilidad. Fundamentalmente, la fragilidad no solo impide alcanzar los objetivos de desarrollo, sino que además actúa como elemento desencadenante o agravante de crisis periódicas que pueden anular los avances en materia de desarrollo conseguidos durante décadas.
2. Del lugar central que ocupa la fragilidad en la agenda mundial de desarrollo y la necesidad de reducir el riesgo de desastres se han hecho eco iniciativas internacionales recientes como el “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Declaración de Estocolmo sobre cómo abordar la fragilidad y consolidar la paz en un mundo en evolución. En la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 se hizo hincapié en la importancia de aunar la labor de desarrollo con la labor humanitaria y se reconoció que la asistencia humanitaria, por sí sola, no puede atender adecuadamente ni reducir de manera sostenible las necesidades de las personas pobres en situaciones de fragilidad.
3. La fragilidad es también un factor crucial para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria ya que puede disminuir la capacidad institucional, desestabilizar los medios de vida rurales e incrementar la volatilidad de los precios de los alimentos y la seguridad alimentaria<sup>4</sup>. La mayor parte de los países que tienen los niveles más bajos de seguridad alimentaria se encuentran también en situaciones de fragilidad; muchos de estos padecen las consecuencias de conflictos recientes o todavía en curso<sup>5</sup>. Anualmente entre 2009 y 2013, los precios promedio de los alimentos en zonas con situaciones de fragilidad registraron valores más altos que en otras situaciones, mientras que entre 2014 y 2016, los niveles de subalimentación en las situaciones de mayor fragilidad fueron casi dos veces superiores al promedio de los países en desarrollo<sup>6</sup>. En investigaciones recientes realizadas para el Informe sobre el desarrollo rural 2016 del FIDA se ha constatado que los países con estados

<sup>1</sup> Algunos organismos y publicaciones internacionales utilizan el término “Estados frágiles”. El FIDA empleará el término “países con situaciones de fragilidad” puesto que representa el sentido de manera más precisa.

<sup>2</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*, París: OECD Publishing, 2015.

<sup>3</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, 66º período de sesiones, *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, 2014,

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=/english/&Lang=S).

<sup>4</sup> Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)/Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS), *How does state fragility affect rural development?* (2014).

<sup>5</sup> Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), *2015 Global Hunger Index: Armed Conflict and the Challenge of Hunger*, 2015.

<sup>6</sup> Análisis basado en cifras de la División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAOSTAT), julio de 2016.

crónicos de fragilidad pueden ser objeto de un proceso prematuro de urbanización debido a que las personas abandonan las zonas rurales afectadas por las deficiencias de servicios básicos o la falta de un Estado de derecho en busca de una mayor seguridad y empleo en las ciudades. Cuando este fenómeno se produce sin un proceso importante de transformación estructural o rural que lo sostenga, puede resultar en altos niveles de inseguridad alimentaria y patrones de urbanización no sostenibles que conduzcan a su vez al desempleo y el malestar social.

4. Durante las Consultas sobre la Novena y Décima Reposiciones de los Recursos del FIDA (la FIDA9 y la FIDA10, respectivamente), el Fondo asumió compromisos específicos relativos al fortalecimiento de su actuación en las situaciones de fragilidad. El Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) refleja también el compromiso de trabajar en situaciones afectadas por la fragilidad y adopta la resiliencia como una de sus esferas centrales. En la reciente evaluación a nivel institucional relativa a la fragilidad se reconoció que “[e]l FIDA desempeña un papel fundamental” en los Estados frágiles. En el apéndice I se incluyen las medidas tomadas en relación con los compromisos asumidos por la dirección del FIDA.
5. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, la dirección somete a la Junta Ejecutiva la presente estrategia del FIDA de actuación en países con situaciones de fragilidad, para su aprobación. En ella se recogen las observaciones y comentarios recibidos sobre el “Enfoque del FIDA sobre su estrategia de actuación en los países con situaciones de fragilidad”, enviado al Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva en abril de 2016 (EB 2016/117/R.2).
6. Hay una superposición notable entre los países que pertenecen a la categoría de ingresos medios (sobre todo, los de ingresos medios-bajos) y los países con situaciones de fragilidad. Esto refuerza la necesidad de que haya una coherencia entre el enfoque del FIDA de su actuación en países con situaciones de fragilidad y su actuación en países de ingresos medios. Para poder obtener buenos resultados con programas en los países que se adapten a las circunstancias y alcancen el máximo impacto, es preciso asignar eficazmente los recursos finitos del FIDA de acuerdo con las necesidades y el desempeño del país (tal como se recoge en el sistema de asignación de recursos basado en los resultados [PBAS]), y desplegar niveles apropiados de apoyo a nivel nacional (incluida la descentralización y procesos conexos). La presente estrategia está en armonía con otros tres procesos en curso e interrelacionados, a saber: la actuación del FIDA en los países de ingresos medios, la descentralización del FIDA y el PBAS.
7. La elaboración de la estrategia se ha enriquecido con las aportaciones de un examen de las prácticas más recientes de algunas organizaciones homólogas, amplias consultas internas y decenios de experiencia del FIDA en situaciones de fragilidad. En la sección II de este documento se presenta una breve reseña de las prácticas internacionales más recientes en situaciones de fragilidad. El apéndice II contiene información más detallada sobre esta reseña, mientras que el apéndice V incluye algunos estudios de caso tomados de la experiencia del FIDA. La estrategia en sí se expone en la sección III y comprende: a) la definición, la clasificación y los principios rectores que sustentan la estrategia; b) enfoques operativos e institucionales mejorados, y c) los principios de la movilización de recursos.

## II. Reseña sobre los enfoques de la fragilidad aplicados por asociados del FIDA

8. Las instituciones financieras internacionales y la comunidad internacional están pasando de la práctica de compilar listas de “Estados frágiles” a adoptar una interpretación de la condición de fragilidad que se sustenta en un análisis más profundo y diferenciado de las modalidades de actuación. Esta nueva interpretación se centra en las situaciones frágiles y reconoce que la fragilidad es un continuo de múltiples dimensiones donde no existe un límite claro entre lo que es frágil y lo que

no lo es. Al centrarse en la situación de fragilidad, en lugar de en los Estados que la padecen, la nueva perspectiva facilita que las comunidades dedicadas al desarrollo y la ayuda humanitaria aprecien sus efectos indirectos a nivel regional e incluso también a nivel mundial. Aunque son numerosos los factores que influyen en una situación de fragilidad, el FIDA se centrará en abordar las dimensiones que se ajusten mejor a su mandato y ventajas comparativas, muchas de ellas factores fundamentales de la fragilidad. En este sentido, resulta relevante lo expuesto en la reciente Declaración de Estocolmo: “En la base de los conflictos y la fragilidad se encuentran la injusticia, las violaciones de los derechos humanos, las desigualdades, la exclusión, la pobreza, la gestión deficiente de los recursos naturales y la falta de acuerdos políticos inclusivos y unas instituciones capaces” [el subrayado es nuestro].

9. Junto con estas formas nuevas de concebir la fragilidad, las organizaciones de desarrollo están disponiendo unas asignaciones de recursos más cuantiosas y estableciendo modalidades operativas más flexibles. Durante el período de la Decimoquinta Reposición de los Recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF15), el Banco Mundial incrementó en un 50 % la financiación dirigida a los “Estados frágiles y afectados por conflictos”, complementando de esta manera los USD 300 millones comprometidos a través del Mecanismo de Respuesta a las Crisis de la AIF. Se ha constatado que ello ha tenido como resultado un aumento no solo del tamaño de la cartera de la AIF en los Estados frágiles y afectados por conflictos, sino también de su calidad<sup>7</sup>. Basándose en la experiencia adquirida durante la AIF17, el Grupo del Banco Mundial ha propuesto duplicar de USD 7 200 millones a USD 14 400 millones el apoyo prestado a estos países durante el período de la AIF18. En el Banco Africano de Desarrollo, el Servicio de Apoyo a la Transición proporciona financiación adicional a una lista seleccionada de países con situaciones frágiles y los parámetros de la actuación se basan en un análisis más profundo, enfoques diferenciados, asociaciones más estrechas, la flexibilidad de los procedimientos y la gestión del riesgo (véase más información en el apéndice II).

### III. Estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad

10. La presente estrategia se basa en el marco normativo vigente del FIDA y en los lineamientos de la Política del FIDA para la prevención de las crisis y la recuperación posterior, de 2006, y las Directrices del FIDA para la recuperación en caso de desastre, de 2011.

#### A. Interpretación de fragilidad específica del FIDA y principios rectores

Interpretación de fragilidad específica del FIDA

11. Definición de “fragilidad”. Sobre la base de las mejoras introducidas por otras instituciones financieras internacionales al modo de entender la fragilidad y el propio análisis del FIDA de las dimensiones rurales de la fragilidad, en la presente estrategia se reemplaza la anterior definición de “Estados frágiles” que aplicaba el FIDA<sup>8</sup>, por el concepto de fragilidad según lo interpreta específicamente el Fondo, a saber:

“Fragilidad es una condición de gran vulnerabilidad a las perturbaciones naturales y provocadas por el ser humano, a menudo acompañada de un riesgo elevado de violencia y conflicto. La debilidad de las estructuras de gobernanza, junto con la presencia de instituciones con una capacidad

<sup>7</sup> Banco Mundial, “Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States”, IDA17 Mid-Term Review 2015, Nueva York, 2015.

<sup>8</sup> Véase el documento EB 2006/87/R.3/Rev.1: “Los Estados frágiles se caracterizan por unas políticas, unas instituciones y una gobernanza deficientes, lo que resulta en un exiguo crecimiento económico, la desigualdad generalizada y un escaso desarrollo humano. Los Estados frágiles están más expuestos al riesgo de brotes de violencia que los Estados que no son frágiles. Es posible que en algunos de estos Estados abunden los recursos naturales, pero que escaseen en otros.”

limitada, son con frecuencia causa y consecuencia de las situaciones de fragilidad. Las situaciones frágiles generan normalmente un entorno menos favorable a la transformación rural sostenible e inclusiva y se caracterizan por crisis prolongadas y/o periódicas que suelen repercutir en la agricultura en pequeña escala y la seguridad alimentaria.”

Esta nueva definición tiene también en cuenta las deliberaciones de la Junta Ejecutiva en torno al documento conceptual presentado para consideración en el 117º período de sesiones de la Junta.

12. Clasificación de las situaciones frágiles. La metodología que viene aplicando el FIDA para clasificar los Estados frágiles consiste en combinar las listas de todos los Estados frágiles identificados por otras instituciones financieras internacionales y la OCDE. El resultado es una lista poco manejable de unos 50 países que representan la mitad de la cartera del FIDA. Este sistema no facilita el desarrollo de enfoques claramente diferenciados. Por otro lado, de acuerdo a lo constatado por la evaluación a nivel institucional relativa a la fragilidad, los resultados de los proyectos son significativamente inferiores solo en un subconjunto reducido de situaciones de mayor fragilidad. Por todo esto el FIDA ha formulado unos criterios específicamente pertinentes para su labor que le permitan determinar cuáles son las situaciones en las que se podrían aplicar enfoques realmente diferenciados. Los indicadores que se detallan a continuación se utilizarán para determinar los países con situaciones de mayor fragilidad y para las cuales se han de elaborar enfoques diferenciados y destinar los recursos adicionales que sean necesarios para abordar las características específicas de la fragilidad.
13. Nivel nacional. A efectos de la formulación de la presente estrategia, los países con las situaciones de mayor fragilidad se definirán sobre la base de la aplicación de los dos indicadores siguientes:
  - a) Capacidad institucional: El FIDA aplicará su enfoque diferenciado que tiene en cuenta la fragilidad a países que hayan obtenido las puntuaciones más bajas en el criterio de resultados del sector rural (RSP, en la fórmula del PBAS). Esto corresponde, aproximadamente, al quintil inferior. El FIDA utiliza los resultados del sector rural como metodología para evaluar las actividades que impulsan los países a fin de establecer un marco normativo e institucional propicio para el desarrollo rural.
  - b) Conflicto: La fragilidad vinculada al conflicto puede identificarse mediante los siguientes indicadores sustitutivos: i) países con presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz regionales o de las Naciones Unidas), y ii) países con situaciones de alerta “muy elevada” o “elevada” según el índice de Estados frágiles del Fondo para la Paz<sup>9</sup>, (el cual abarca, entre otros, indicadores relacionados con la situación de los refugiados y desplazados internos, grupos que padecen agravios, los derechos humanos y el Estado de derecho, el aparato de seguridad interno y el monopolio en el uso de la fuerza, la presencia de élites faccionarias y las intervenciones externas)<sup>10</sup>, a fin de abarcar situaciones vinculadas con conflictos, pero donde no necesariamente haya presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz.

<sup>9</sup> El índice de Estados frágiles del Fondo para la Paz se actualiza anualmente en colaboración con la revista Foreign Policy. La OCDE, en su informe titulado “States of Fragility”, incorpora el índice como un componente junto con las listas del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD). Al añadir el índice del Fondo para la Paz, el FIDA se asegura de que la categorización no se base únicamente en la presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz (dado que a menudo entre la manifestación del conflicto o las tensiones y la presencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz transcurre cierto período de tiempo).

<sup>10</sup> Asimismo, se ha agregado un pequeño conjunto de países con situaciones de fragilidad ligadas a conflictos de larga duración (con presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz y en situación de “alerta muy elevada” según el índice del Fondo para la Paz).



14. Esta clasificación utiliza un número restringido de indicadores de fácil seguimiento y permite extraer un conjunto de países más reducido (véase la lista completa de países con situaciones de mayor fragilidad en el apéndice III)<sup>11</sup>. La mayoría de estos países coinciden con aquellos que “siempre han sido frágiles” según la evaluación a nivel institucional que llevó a cabo la Oficina de Evaluación Independiente (IOE). La lista de países con situaciones de mayor fragilidad se actualizará en función de los valores de las puntuaciones de los resultados del sector rural, los cuales se calculan de manera periódica, normalmente dos veces en cada período de reposición. Además, al revisar la variable de los resultados del sector rural está previsto incorporar la así denominada vulnerabilidad causada por factores climáticos, con lo cual se reforzará la capacidad de dichos resultados de reflejar las diferentes dimensiones de la fragilidad.
15. La fragilidad en contextos que trascienden los países: niveles regional o subnacional. El enfoque de la fragilidad específico del FIDA abarcará aspectos y efectos indirectos regionales de la misma. En un mundo cada vez más interconectado, la fragilidad deja de ser una situación contenida por las fronteras nacionales para, a menudo, ejercer presión sobre países vecinos. Entre los efectos indirectos negativos pueden mencionarse los conflictos transfronterizos y los grupos no estatales, los flujos de refugiados, las enfermedades epidémicas y las consecuencias económicas<sup>12</sup>. Ante estas crisis regionales, las respuestas del FIDA también deberán ir más allá del ámbito normal de actuación de sus programas en los países y la categoría específica del país, y llevarse a cabo por medio de iniciativas especiales o donaciones regionales. El Fondo para refugiados, migrantes y desplazados forzosos en pro de la estabilidad rural (FARMS) es justamente una iniciativa que el FIDA ha concebido, de conformidad con este principio, a fin de hacer frente a las dimensiones rurales de la actual crisis de refugiados.
16. Asimismo, el FIDA tiene en cuenta cuestiones relacionadas con la fragilidad a nivel subnacional. Aunque al clasificar las situaciones de fragilidad esta se vincula principalmente a los países tomados en su totalidad, la mayor parte de las intervenciones del FIDA son de carácter subnacional puesto que se llevan a cabo solo en ciertas partes de los territorios nacionales. A menudo, las perturbaciones sociales, económicas e institucionales que se producen en ese ámbito subnacional pueden tener consecuencias para las comunidades, la infraestructura, la gobernanza, los derechos de las minorías y la prestación de los servicios. El FIDA se propone realizar evaluaciones de la fragilidad en zonas de proyectos que experimenten síntomas de fragilidad no necesariamente presentes en la esfera nacional. Asimismo, al adoptar un enfoque más desmenuzado para establecer las situaciones de fragilidad (es decir, ampliando el foco sobre las zonas donde se realizan las intervenciones), el FIDA será capaz de aumentar su eficacia en países donde se considera que existen instituciones nacionales sólidas, pero en los que haya zonas que experimenten una inestabilidad crónica.

#### Principios rectores

17. La labor del FIDA en las situaciones de mayor fragilidad se regirá por el Marco Estratégico y por los principios establecidos en el “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles del Diálogo Internacional sobre la Consolidación de la Paz y del Estado y en el Marco de acción respecto de la seguridad alimentaria y la nutrición durante crisis prolongadas del Comité de Seguridad Alimentaria. Sin

<sup>11</sup> En el futuro, de acuerdo con la práctica habitual en las organizaciones asociadas, la dirección ejercerá en cierta medida sus facultades discrecionales para clasificar las situaciones de mayor fragilidad (hasta 3 países), especialmente en los casos donde la carencia de datos sea grave o los factores de fragilidad sean altamente específicos del contexto.

<sup>12</sup> Estudios recientes (como por ejemplo la publicación del Banco Africano de Desarrollo titulada *Drivers and Dynamics of Fragility in Africa* [2013, Abidjan]), fenómenos mundiales de los últimos años como la crisis de los refugiados y la propia experiencia del FIDA con proyectos confirman la incidencia de estos efectos regionales.

embargo, tanto en las situaciones frágiles como en las que no lo son, la visión y la principal meta estratégicas del FIDA siguen siendo las mismas: una transformación rural inclusiva y sostenible.

18. Los principios rectores para la actuación en las situaciones de mayor fragilidad son los siguientes<sup>13</sup>:
- a) Gestión del riesgo y resiliencia. El objetivo del FIDA es fomentar medios de vida mejores y más resilientes para las personas que viven en las zonas rurales. En situaciones frágiles, la importancia que el FIDA atribuye a la gestión del riesgo y la resiliencia será aún mayor. Por medio de las actividades de los programas se buscará aumentar la resiliencia de las comunidades objetivo y capacitarlas para que sepan gestionar el riesgo y resistir a los efectos de los conflictos y otras perturbaciones. En la esfera de la gestión del riesgo, se realizarán intervenciones focalizadas tendientes a aumentar la capacidad de gestión financiera. Esta atención que se presta a la gestión del riesgo se hará extensiva asimismo al personal del FIDA y de los proyectos y a su seguridad, y se establecerán criterios claros para continuar o poner fin a las operaciones. A nivel operativo y teniendo en cuenta las necesidades específicas, se podría elaborar un registro nacional del riesgo donde se hicieran constar los riesgos y las medidas de mitigación correspondientes.
  - b) Mayor atención en las causas profundas. El FIDA intentará combatir con mayor ahínco las causas profundas de la fragilidad, ciñéndose a su mandato y a las esferas en las que puede ofrecer una ventaja comparativa y basándose en un análisis minucioso del contexto (con una actitud realista respecto de los recursos disponibles para hacer frente a esas causas). Como se destacó en la evaluación a nivel institucional relativa a la fragilidad, el FIDA posee una amplia experiencia en actividades a nivel comunitario que contribuyen a alcanzar los objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado: desde el fortalecimiento de la gobernanza de los recursos naturales hasta la promoción de organizaciones de base comunitaria inclusivas y la prestación de servicios eficaces por parte de las administraciones locales.
  - c) Incorporación sistemática de las cuestiones de género y focalización. Las personas experimentan la fragilidad de diferentes maneras y las mujeres, en especial, están más expuestas a las consecuencias de la fragilidad. La fragilidad exagera el riesgo de violencia y abuso de género, así como los delitos asociados con estos. La incorporación sistemática de las cuestiones de género y la focalización en los jóvenes y grupos vulnerables serán elementos fundamentales que estarán presentes en todas las operaciones financiadas por el FIDA a fin de hacer frente a las situaciones de fragilidad. El FIDA trabajará en colaboración con instituciones inclusivas (como las organizaciones comunitarias de carácter representativo) capaces de mejorar la legitimidad del Estado, fomentar la justicia y la seguridad y ayudar a destrabar el potencial que poseen las mujeres. El FIDA procederá a medir los avances en materia de empoderamiento de la mujer e incorporación de una perspectiva de género por medio de la aplicación del marco de medición de los resultados en todo el ciclo de los proyectos. En todos los proyectos en curso de ejecución se buscará medir el "enfoque de género" y la "eficacia del enfoque de focalización" según se contemplen en el informe sobre la situación del proyecto. Al finalizarse el proyecto se medirán los resultados conseguidos en materia de "igualdad de género y empoderamiento de la mujer" y "focalización y alcance", y se proporcionará información al respecto. Todos los datos referidos a productos y efectos directos se presentarán desglosados por sexo.

<sup>13</sup> Para obtener más información consúltese el documento EB 2016/117/R.2.

- d) Fortalecimiento de las instituciones para fomentar la confianza y la cohesión social. El FIDA reconoce la importancia capital de la existencia de instituciones legítimas, eficaces y responsables para abordar la fragilidad. Las operaciones del FIDA, por medio de sus enfoques de focalización en favor de las personas pobres, a menudo contribuyen a fortalecer el sentido de rendición de cuentas y a hacer que las voces de las mujeres y los grupos marginados —así como de las entidades que los agrupan— tenga mayor eco. Entre estas entidades se incluyen las organizaciones de agricultores y pueblos indígenas, las asociaciones de mujeres y de usuarios de agua y otras instituciones de nivel comunitario y gubernamental. Estas instituciones capaces de instaurar un clima de confianza serán el conducto por medio del cual el FIDA trabajará en las situaciones de mayor fragilidad. El Fondo ha elaborado los Procedimientos para la evaluación ambiental y social para, entre otros fines, garantizar la responsabilidad pública de rendir cuentas ante las poblaciones objetivo. También garantizará que los programas que se ejecutan en países con situaciones de fragilidad sigan los principios de los Compromisos sobre rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas.
- e) Recursos, instrumentos y enfoques flexibles y adecuados a las necesidades. Para trabajar en las situaciones de mayor fragilidad el FIDA promoverá formas de financiación más flexibles y capaces de responder a necesidades específicas, concretamente, la movilización de fondos suplementarios. La mayor flexibilidad debe extenderse a los procesos operativos, en particular al diseño y los procedimientos, que deberán simplificarse a fin de que tengan en cuenta lo difícil que resulta trabajar en esas situaciones. De esta manera el FIDA creará condiciones favorables para mejorar la sostenibilidad de los beneficios de los proyectos. Al examinarse la calidad del diseño, se deberá adoptar un enfoque altamente pragmático y reconocer la necesidad de limitar tanto el nivel de ambición como de complejidad. Ahora bien, la calidad de la gestión fiduciaria y las salvaguardias sociales, ambientales y climáticas no se verán comprometidas.
- f) Asociaciones estratégicas y complementarias. Las asociaciones ayudan al FIDA a gestionar los riesgos y le permiten mantener su compromiso en los contextos más difíciles, dándole los medios para afrontar las causas profundas de la fragilidad que no recaen estrictamente en sus esferas de ventaja comparativa. La utilización de asociaciones en situaciones frágiles se regirá por la Estrategia de asociación del FIDA. Se dará prioridad a las asociaciones con los organismos con sede en Roma, instituciones financieras internacionales y otros organismos internacionales, al igual que a la colaboración con otros asociados en el desarrollo con una gran capacidad de ejecución, como organizaciones de la sociedad civil fiables. El memorando de entendimiento recientemente firmado entre el FIDA y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para la actuación en el Sudán es un ejemplo del tipo de asociaciones que se pretende poner en práctica. En la medida de lo posible, el FIDA podría estudiar modalidades de asociación estratégica con el sector privado, según los lineamientos de su Estrategia relativa al sector privado. Tanto las asociaciones con organismos humanitarios como con entidades de la sociedad civil son fundamentales para colmar la brecha existente entre la labor humanitaria y la de desarrollo. En todos los casos, el FIDA garantizará la debida programación y separación de responsabilidades para asegurar que los recursos de financiación del Fondo se destinen solamente al desarrollo. El FIDA procurará asimismo que en estos contextos no ocurra una desviación gradual respecto de su misión original: mientras que las organizaciones humanitarias proporcionan la asistencia inmediata, el FIDA centrará su labor con las comunidades en programas de desarrollo a largo plazo a fin de alcanzar resultados también a largo plazo.

- g) Medición de los resultados y aprendizaje a partir de ellos. El impacto de la labor del FIDA debe poder demostrarse, especialmente en las situaciones frágiles, donde la actuación lleva aparejados niveles de riesgo más altos y, a menudo, un costo mayor. La necesidad de aprender de las intervenciones del FIDA no solo resulta una prioridad para la organización, sino que también lo es para generar un bien público. El FIDA examinará las opciones para desarrollar procesos de seguimiento y evaluación (SyE) y metodologías de evaluación del impacto que sean sencillos y eficaces en función de los costos y, al mismo tiempo, permitan recopilar datos coherentes sobre los resultados alcanzados. En los contextos frágiles, cualquier evaluación de resultados o del impacto deberá incluir también indicadores del desarrollo institucional y del empoderamiento de las mujeres, habida cuenta del lugar central que ocupan estas cuestiones en las situaciones de fragilidad. Se elaborarán procesos e indicadores para el seguimiento y la evaluación específicamente dirigidos a las situaciones de fragilidad, y estos se verán reflejados en el marco relativo a la eficacia de la labor de desarrollo del FIDA (tal como se destaca en el plan de implementación que figura en el apéndice I).

## B. Fortalecimiento de los enfoques operativos e institucionales

19. El FIDA procurará reforzar todo lo relativo al análisis de la fragilidad, el diseño de proyectos y la supervisión y el apoyo a la ejecución en las situaciones de fragilidad. Se redoblarán los esfuerzos para sacar partido de las asociaciones e integrar estos enfoques diferenciados directamente en los proyectos de inversión y en las donaciones regionales y por países.
20. Unos enfoques más sólidos permitirán distinguir entre situaciones de conflicto y contextos con debilidades institucionales. Es posible que, en países con instituciones fuertes, a veces sea necesario interrumpir temporalmente las actividades de los proyectos debido a una situación de conflicto (pero en esta estrategia se propone que ciertas actividades más resilientes a los conflictos puedan seguir realizándose por intermedio de asociados locales). En el caso de las situaciones de fragilidad institucional, la atención se centrará en la pertinencia del diseño, los compromisos a largo plazo y el desarrollo de la capacidad en armonía con los principios rectores. La adopción generalizada de estos enfoques en relación con las situaciones de mayor fragilidad dependerá de los recursos que logren movilizar por medio de fondos suplementarios o de la disposición de los países a usar sus asignaciones para actividades de diseño que aborden directamente la fragilidad.
21. El FIDA propone reforzar su resiliencia institucional en las situaciones frágiles a través de sus políticas y procesos institucionales relacionados con la presencia en los países, la seguridad y la gestión de los recursos humanos. La gestión de los recursos humanos y el empoderamiento del personal (tanto de contratación internacional como local) desempeñan un papel fundamental para la resiliencia institucional del FIDA. El FIDA asignará recursos específicos a apoyar a los miembros del personal que operen en situaciones de fragilidad en su preparación para el entorno de trabajo y a facilitar todo lo relativo a su desarrollo profesional.
22. En el anexo I se presenta información detallada sobre los enfoques operativos e institucionales. Una vez que la estrategia haya sido aprobada, el FIDA elaborará directrices adicionales o actualizará las existentes a fin de poner en práctica las propuestas contenidas en esta estrategia. Se prevé que todas las directrices estén elaboradas o actualizadas para finales de 2017. Véase el plan de implementación en el apéndice I (cuadro 3).

### C. Movilización de recursos para situaciones de fragilidad

23. La fragilidad exagera la pobreza rural y dificulta la consecución del objetivo general del FIDA, que es la transformación rural inclusiva y sostenible. Sin embargo, se ha demostrado que la eficacia marginal de la ayuda es superior en períodos que suceden a conflictos de grandes proporciones o a cambios fundamentales en las políticas macroeconómicas. Estos períodos constituyen oportunidades favorables para aprovechar los recursos de la ayuda con el objetivo de sellar los beneficios que resultan de la restauración de la paz y escapar de la situación de fragilidad<sup>14</sup>. La comunidad internacional ha reconocido claramente los costos de no intervenir en grado mayor. En el informe presentado al Secretario General de las Naciones Unidas por el Grupo de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria (2015) se señalaban los riesgos de una escalada de la fragilidad, tanto de sus proporciones como de su alcance geográfico, y se ponía de relieve la necesidad de intervenir, que para la comunidad internacional constituye también una obligación moral.
24. Actualmente, corresponde a proyectos en contextos de fragilidad entre el 45 % y el 50 % de la financiación total del FIDA asignada durante los períodos de la FIDA8, la FIDA9 y la FIDA10. Estos importantes recursos se asignan por medio de la fórmula estándar del PBAS. A diferencia de otras instituciones financieras internacionales, el FIDA no reserva recursos para destinarlos especialmente a mejorar y diferenciar su actuación en las situaciones de fragilidad.
25. El FIDA se compromete, en el marco de la presente estrategia, a centrar más su atención en las situaciones frágiles a la hora de movilizar, asignar y distribuir recursos adicionales. El Grupo de trabajo sobre el PBAS estudiará específicamente el impacto que tendrán los cambios en los cálculos del PBAS sobre las asignaciones a las situaciones de mayor fragilidad y procurará asegurar que el PBAS esté más centrado en la pobreza y responda mejor a las necesidades de los países con situaciones de mayor fragilidad donde exista tanto la demanda como la capacidad de absorción de recursos adicionales. Las simulaciones iniciales han mostrado que las asignaciones a los países con situaciones de mayor fragilidad son altamente sensibles a los ajustes de la ponderación de los indicadores de pobreza de la fórmula del PBAS.
26. Para los países con situaciones de mayor fragilidad que recurren a préstamos en condiciones combinadas u ordinarias, las donaciones concedidas a componentes de proyectos financiados con préstamos (que se otorgan de conformidad con la Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones) representan una fuente de fondos que pueden destinarse, sobre la base de un acuerdo con el prestatario, a abordar específicamente los factores de la fragilidad.
27. La presente estrategia otorga una atención especial a la movilización de fondos suplementarios para financiar proyectos en situaciones frágiles. La ventaja de los fondos suplementarios es que pueden asignarse fuera del PBAS y bajo los términos y condiciones de una donación, lo cual permite canalizar más recursos a los países con situaciones de mayor fragilidad sin necesidad de hacer más compleja la fórmula del PBAS.

<sup>14</sup> Según el documento del Banco Mundial titulado "Aid Allocation and Poverty Reduction" (1999) [Asignación de la ayuda y reducción de la pobreza], algunas de las desviaciones positivas más considerables en cuanto a la eficacia de la ayuda se registran en países con situaciones posteriores a conflictos. De manera similar, una de las conclusiones del estudio de L. Ndikumana sobre el papel de la ayuda externa en los países con situaciones posteriores a conflictos (*The role of foreign aid in post-conflict countries*, 2015, Universidad de Massachusetts Amherst) es que un Estado competente es fundamental para la eficacia de la ayuda en situaciones frágiles y que la ayuda es particularmente eficaz cuando se tiene en cuenta la peculiaridad de las condiciones de la fragilidad. En el examen de mitad de período de la AIF17 (el informe se titula *Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States*, 2015) se constató que la eficacia aumentaba a medida que se mejoraba el apoyo. La AIF18 retoma y refuerza la prioridad otorgada por la AIF17 al objetivo de mejorar la ayuda a los Estados frágiles y afectados por conflictos.

28. Las donaciones financiadas por medio de fondos suplementarios pueden vincularse a programas de inversión del FIDA, permitiendo de esta manera integrar la fragilidad dentro de la programación regular. En los casos de quiebra institucional, cuando la capacidad y el mandato de las instituciones del Estado sean casi inexistentes, el FIDA quizás tenga que trabajar principalmente por conducto de agentes no gubernamentales a fin de abordar las necesidades urgentes de las comunidades. Estos recursos podrían emplearse también para trabajar con asociados (por ejemplo, de la sociedad civil y del sector no gubernamental) en países que actualmente no tienen acceso al PBAS y destinarse a la consecución de resultados en materia de desarrollo, así como preparar el programa en el país para una posible reanudación de actividades en el futuro.
29. Todas las asignaciones de recursos irán acompañadas de evaluaciones de la capacidad de absorción. Los datos recabados recientemente parecen indicar que los desembolsos en las situaciones de fragilidad no difieren mucho de los de otras situaciones (Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo, 2015). Garantizar que el diseño de los proyectos y las disposiciones de ejecución sean los apropiados resulta particularmente importante de cara a situaciones frágiles.
30. Los recursos se utilizarán para ayudar a los países con situaciones de mayor fragilidad a abordar las causas profundas de la fragilidad dentro de lo que prevé el mandato del FIDA. Entre las actividades que podrían realizarse se mencionan las siguientes: i) creación de capacidad, actuación normativa y medidas para abordar la situación de quiebra institucional, especialmente en lo relativo al desarrollo rural; ii) fortalecimiento de las instituciones y fomento de la confianza y la cohesión social por medio del apoyo a organizaciones representativas y participativas; iii) medidas para abordar las causas y las consecuencias de la fragilidad, como la mejora de la gestión y la gobernanza comunitaria de los recursos naturales a fin de eliminar o reducir el riesgo de conflictos; iv) medidas encaminadas a abordar los problemas de género y focalización y a aumentar las oportunidades disponibles para las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados, y v) reanudación de las operaciones en países donde la situación de fragilidad ha llevado a suspender la actuación o no ha permitido que esta se lleve a cabo por medio de un programa en el país regular, financiado a partir del PBAS. En los casos en que los marcos institucionales se hallen gravemente debilitados, el FIDA podría actuar también por conducto de asociados no gubernamentales del sector privado y la sociedad civil, entre otros, a fin de abordar las necesidades urgentes en materia de desarrollo.

#### IV. Recomendación

31. El FIDA solicita a la Junta Ejecutiva que apruebe la estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad, la cual servirá de base para las operaciones que se realicen en lo que resta de la FIDA10 y durante el período que abarca la FIDA11. Específicamente, se solicita la aprobación de los siguientes puntos:
  - i) la definición actualizada de "fragilidad" y la propuesta de clasificación;
  - ii) los principios rectores;
  - iii) las propuestas para fortalecer los enfoques institucionales y operativos del FIDA, y
  - iv) el principio de la asignación adicional de recursos para las situaciones de mayor fragilidad donde exista una demanda y una capacidad de absorción demostrada.

## Fortalecimiento de los enfoques operativos e institucionales

1. Las asociaciones serán un pilar fundamental de los enfoques operativos e institucionales que se adopten. En los nuevos procedimientos y directrices se definirá la función que tendrá el FIDA dentro de las asociaciones establecidas en el marco de situaciones frágiles, incluida la de coordinar y programar la secuencia de actividades y evaluaciones con otros organismos. Se sacará partido especialmente de las asociaciones con los demás organismos con sede en Roma (en particular, con el PMA, que ya opera en condiciones de volatilidad).
2. Unos enfoques más sólidos permitirán distinguir entre situaciones de conflicto y contextos con debilidades institucionales. Es posible que, en países con instituciones fuertes, a veces sea necesario interrumpir temporalmente las actividades de los proyectos debido a una situación de conflicto (pero en esta estrategia se propone que ciertas actividades más resilientes a los conflictos sigan realizándose por intermedio de asociados locales). En el caso de las situaciones de fragilidad institucional, la atención se centrará en la pertinencia del diseño, los compromisos a largo plazo y el desarrollo de la capacidad en armonía con los principios rectores. La adopción generalizada de estos enfoques en relación con las situaciones de mayor fragilidad dependerá de los recursos que logren movilizarse por medio de fondos suplementarios o de la disposición de los países a usar sus asignaciones para actividades de diseño que aborden directamente la fragilidad.

### Fortalecimiento de los enfoques operativos

3. El FIDA procurará reforzar todo lo relativo al análisis de la fragilidad, el diseño de proyectos y la supervisión y el apoyo a la ejecución en las situaciones de fragilidad. Se redoblarán los esfuerzos para sacar partido de las asociaciones e integrar estos enfoques diferenciados directamente en los proyectos de inversión y en las donaciones regionales y por países.
4. Las evaluaciones de la fragilidad se llevarán a cabo en el contexto más amplio de la elaboración de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y las notas sobre la estrategia en el país (NEP). En el diseño de programas y proyectos en situaciones frágiles habrá de garantizarse la simplicidad de las actividades y los objetivos. Se hará hincapié en abordar progresivamente las causas profundas de la fragilidad (siempre que guarden estrecha relación con las esferas de ventaja comparativa del FIDA), a la vez que en fortalecer la capacidad institucional y la resiliencia de los grupos objetivo.
5. Los COSOP y las NEP serán las herramientas primordiales para integrar las evaluaciones de la fragilidad. Estas evaluaciones se realizarán en los programas en los países donde se den situaciones de mayor fragilidad y se basarán en las evaluaciones realizadas por los asociados en el desarrollo y los propios gobiernos. En dichas evaluaciones se considerarán todas las implicaciones de la fragilidad para el desarrollo rural, en particular: i) los factores y las consecuencias de la fragilidad; ii) la capacidad institucional, y iii) las cuestiones de género y la focalización en los contextos de fragilidad. En cuanto a los demás países, será el equipo de gestión del programa en el país quien determine el alcance que habrá de tener el análisis de la fragilidad realizado durante la preparación del COSOP o de la NEP. Tras aprobar la nueva estrategia, se confeccionarán directrices específicas para realizar evaluaciones de la fragilidad. Aunque seguirá siendo el gobierno quien guíe la elección de los objetivos estratégicos y la orientación temática del COSOP, el FIDA abogará por centrar la atención en los principales factores de fragilidad.
6. En el diseño de programas y proyectos en situaciones frágiles habrá de garantizarse la simplicidad de las actividades y los objetivos. Se hará hincapié en abordar progresivamente las causas profundas de la fragilidad (siempre que guarden estrecha relación con las esferas de ventaja comparativa del FIDA), a la vez que en fortalecer la capacidad institucional y la resiliencia de los grupos

objetivo. Los proyectos en tramitación que se prevea ejecutar en situaciones de fragilidad dentro de países no tan frágiles (según lo determine el equipo de gestión del programa en el país) se señalarán explícitamente y se analizarán con mayor detenimiento. La simplificación de las actividades entraña también la posibilidad de trabajar por medio de un enfoque programático más amplio en lugar de una multiplicidad de proyectos.

7. Para apoyar estos esfuerzos se confeccionarán una serie de productos de conocimiento, que servirán de orientación a los equipos en los países y los encargados del examen de calidad. Las enseñanzas extraídas de la experiencia del FIDA indican que existe la necesidad de hacer hincapié en las actividades de base comunitaria, utilizando recursos disponibles localmente y estrategias de focalización flexibles, y situando las oficinas de los proyectos lejos de las zonas con mayores probabilidades de verse afectadas por crisis. Los modelos de ejecución resilientes aumentan la sostenibilidad y ayudan a continuar la ejecución incluso en tiempos de crisis. El FIDA incorporará las enseñanzas extraídas de la aplicación de instrumentos utilizados por otras instituciones financieras internacionales, en particular, en materia de flexibilidad de las disposiciones de ejecución<sup>15</sup>. Se prestará también apoyo no crediticio en forma de, entre otras, actuación normativa.
8. La supervisión y el apoyo a la ejecución son de fundamental importancia en las situaciones frágiles desde la perspectiva de la gestión del riesgo, por cuanto orientan la aplicación de enfoques flexibles. En las directrices en materia de supervisión ya se contempla la evaluación de cuestiones fundamentales que afectan los resultados de los proyectos en las situaciones de mayor fragilidad, a saber: i) los factores y las consecuencias de la fragilidad; ii) la capacidad institucional, y iii) las cuestiones de género y la focalización en los contextos de fragilidad. Todas estas cuestiones pasarán a un primer plano y recibirán una atención adicional en los proyectos en países con situaciones de mayor fragilidad. Por otro lado, se elaborarán procedimientos específicos para la supervisión a distancia (en zonas donde no sea factible realizar actividades de supervisión debido a un conflicto o por otras cuestiones que impidan el acceso). Algunos de estos enfoques flexibles ya se han aplicado a las actividades en contextos de gran fragilidad. Por lo que se refiere a la elección de los asociados en la ejecución, en situaciones extremadamente frágiles como las que existen en Somalia (país que a menudo se ubica en los últimos puestos de las listas mundiales de países clasificados según la fragilidad y la inestabilidad ligada a la presencia de conflictos) el FIDA ha trabajado junto al sector privado que, de todos los tipos de asociados, ha sido el único en mostrarse dispuesto a colaborar en tales contextos. En el Malí, el FIDA eligió como asociado a la Organización Mundial de la Salud (OMS), habida cuenta de la necesidad urgente de prestar servicios sanitarios. En lo que concierne a procedimientos y procesos, en el Yemen, un país afectado por conflictos, el FIDA está garantizando que el apoyo continúe; de la misma manera, durante el brote del virus del Ébola en Sierra Leona, el FIDA se encargó de proporcionar el mismo nivel de apoyo, lo cual incluyó la prestación de supervisión a distancia. El FIDA también ha elaborado procedimientos diferenciados para la medición, el seguimiento y la evaluación de los resultados, como es el caso de los programas de georreferenciación que se han utilizado en muchos proyectos en situaciones de fragilidad con el objeto de evaluar el progreso en la ejecución. Recientemente se ha finalizado un estudio de georreferenciación en el Iraq, emprendido junto al PMA que abarcó la totalidad del país.
9. En el diseño de los programas y durante su consecuente supervisión se prestará mayor atención a los riesgos para la gestión financiera, habida cuenta de que esta capacidad es limitada en las situaciones de mayor fragilidad. Aunque se necesitan sólidos sistemas de apoyo operativo y financiero para que el FIDA pueda ejecutar sus intervenciones y obtener los resultados de desarrollo esperados, la experiencia

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, las políticas operacionales (OP) del Banco Mundial, como la OP 2.30 sobre cooperación para el desarrollo y situaciones de conflicto, la OP 8.00 sobre respuesta rápida a crisis y situaciones de emergencia y la OP 10.00 sobre financiación de proyectos de inversión.



indica que los resultados de las actividades de desarrollo en situaciones de fragilidad siguen siendo insatisfactorios. Como posibles factores que contribuyen a que ello sea así se pueden mencionar: i) la falta de experiencia, capacidades y objetivos claros del personal asignado al proyecto o de los ministerios en cuestiones financieras y administrativas; ii) la carencia de recursos humanos con experiencia, y iii) un entorno difícil caracterizado por un alto costo de vida, un riesgo elevado de fraude y corrupción, un riesgo de seguridad alto y una infraestructura (p. ej., de transporte, de comunicaciones y bancaria) poco desarrollada.

10. Según la base de datos de gestión financiera del FIDA, los proyectos en situaciones de mayor fragilidad representan una proporción considerable de los proyectos de alto riesgo. Las modalidades de desembolso que adopta el FIDA, que tienen en cuenta los riesgos, continuarán sustentándose en evaluaciones minuciosas de los sistemas públicos de gestión financiera existentes en los países (sistemas integrados de información de gestión financiera, cuentas de tesorería únicas, entidades fiscalizadoras superiores, funciones de auditoría interna del organismo principal del proyecto, etc.). Cuando los sistemas de un país no satisfagan los requisitos del FIDA, se dispondrá el debido blindaje de las operaciones financiadas por el FIDA a fin de preservar las responsabilidades fiduciarias del Fondo. Se tomarán medidas adicionales para garantizar que el personal de los proyectos y las partes interesadas vinculadas con estos se familiaricen con las políticas anticorrupción y los procedimientos para la denuncia de irregularidades tanto del FIDA como del país en cuestión. Dentro del diseño del programa se integrarán las medidas apropiadas para anticipar cualquier imprevisto relativo a la financiación de contrapartida, un problema que es usual en estos contextos. Además, las directrices recogerán las cuestiones relacionadas con los procesos de adquisiciones y contrataciones de los proyectos, y con la necesidad de revisar en ciertos casos los valores límite de los contratos y las adquisiciones para los que se exige un examen previo.
11. En general, el FIDA reconoce la posibilidad de que no existan instituciones oficiales en todas las situaciones frágiles. Para abordar justamente las especificidades de cada situación de fragilidad se podrán desarrollar enfoques adaptados a cada caso (p. ej., procedimientos de supervisión a distancia). Mientras que el enfoque actual relativo a la gestión financiera del FIDA no está específicamente orientado a las situaciones de fragilidad, la presente estrategia proporciona los fundamentos para adaptar más este enfoque a dichas situaciones. Esto tendrá lugar tras la aprobación de la presente estrategia e incluirá un conjunto de parámetros adicionales para medir los avances además de los indicadores de gestión financiera que se usan habitualmente en los informes sobre la situación de los proyectos.  
  
Fortalecimiento de los enfoques institucionales del FIDA
12. El FIDA propone reforzar su resiliencia institucional en las situaciones frágiles a través de sus políticas y procesos institucionales relacionados con la presencia en los países, la seguridad y la gestión de los recursos humanos.
13. Por lo que se refiere a la descentralización y la seguridad, en general el FIDA hará lo posible por garantizar que se mantenga un nivel elevado de continuidad de las operaciones en toda la cartera. El personal local, por su parte, aporta al programa en el país una comprensión profunda de las situaciones de fragilidad a nivel local y es esencial para mantener el compromiso durante los períodos de crisis y prestar apoyo en esferas cruciales como la gestión financiera y de los procesos de adquisiciones y contrataciones.
14. La continuidad de las operaciones es una prioridad fundamental en las situaciones de mayor fragilidad. A título ilustrativo se mencionan a continuación algunos de los enfoques contemplados en la estrategia destinados a garantizar o mejorar la continuidad de las operaciones:

- a) aumentar las medidas de seguridad o las oportunidades de capacitación en ese ámbito a fin de reducir al mínimo los riesgos para la seguridad;
  - b) imprimir una mayor flexibilidad en los procedimientos del FIDA, por ejemplo, la supervisión a distancia;
  - c) optar por la suspensión parcial de la cartera (en lugar de la suspensión completa) a fin de que las actividades con capacidad para resistir los efectos de los conflictos puedan continuar, y
  - d) en países donde se haya suspendido la cartera, destinar algunos recursos y realizar ciertas actividades a fin de mantener instancias de seguimiento/observación de la situación.
15. La seguridad del personal es una condición necesaria para trabajar con eficacia en situaciones frágiles<sup>16</sup>. El equipo del FIDA encargado de la seguridad de las operaciones sobre el terreno desempeña un papel muy importante en la gestión de los riesgos para la seguridad del personal y las oficinas del FIDA situadas en países con situaciones de mayor fragilidad. El equipo se ocupa de cuestiones de seguridad que afectan al personal del FIDA, los consultores y otras personas que trabajan para el FIDA con contratos fuera de plantilla, así como a los activos de la institución. Ha desarrollado una serie de principios que garantizan que el FIDA adopte todas las medidas razonables para velar por la protección y la seguridad de su personal y sus activos, a la vez que se asegura de que los proyectos se ejecuten dentro de los tiempos previstos. Estos principios también permiten que durante períodos de crisis o de fuerza mayor se preserven los activos en la medida de lo posible, a fin de reforzar también el estado de preparación para reanudar la actuación. La estrategia prevé la puesta en marcha de instancias de seguimiento (esto es, mantener un cierto grado de presencia institucional y actividades que permitan evaluar las oportunidades y el momento de reanudar la actuación) en países donde el programa se ha suspendido debido a la incidencia de un conflicto.
16. Con respecto a los países donde las carteras se encuentran suspendidas debido a un conflicto, la presente estrategia recomienda que se vuelvan a considerar los criterios para la suspensión de la cartera por causas de fuerza mayor en situaciones frágiles, siempre con un ánimo de flexibilidad y el compromiso de reanudar la actuación. Una de las opciones que el FIDA puede considerar es pasar de una suspensión completa a una suspensión parcial de los desembolsos, permitiendo de esta manera que se financien ciertas actividades —necesarias para las comunidades objetivo del FIDA— que no requieren la adquisición de bienes de capital y que estaban siendo ya ejecutadas con buenos resultados antes de la suspensión y habían demostrado ser resilientes al conflicto.
17. El equipo del FIDA encargado de la seguridad de las operaciones sobre el terreno ha establecido estrechos lazos de cooperación con el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, lo cual facilita un flujo regular de información, actualizaciones diarias sobre la seguridad, evaluaciones de las amenazas y el apoyo especial que se necesite. Está previsto mantener y reforzar esta colaboración (así como sus vínculos con los equipos de las Naciones Unidas en los países) a fin de garantizar la continuación del acceso a los servicios y las funciones de apoyo.
18. Se ha ideado un programa de formación en cuestiones de seguridad para todo el personal a fin de fomentar el conocimiento de dichas cuestiones, promover una cultura y una consciencia de la seguridad, mejorar el estado de preparación ante situaciones de seguridad y crear la capacidad necesaria para responder de manera eficaz a las amenazas que surjan.

---

<sup>16</sup> Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) "Working effectively in Conflict-affected and Fragile Situations", *A DFID practice paper*, marzo de 2010.

19. El FIDA velará por que las dimensiones de la seguridad se tengan en cuenta desde el inicio de los proyectos y por que el equipo encargado de la seguridad de las operaciones sobre el terreno esté involucrado desde el comienzo para evaluar y analizar los riesgos, identificar las posibles amenazas y recomendar las medidas que garanticen la protección y la seguridad del personal y los activos del FIDA. La gestión del riesgo se considerará una parte integral de toda gestión idónea de los programas y recursos humanos e incluirá la participación del FIDA en las evaluaciones de la esencialidad<sup>17</sup> de los programas que se llevan a cabo en los países, de aplicación en todo el ámbito del sistema de las Naciones Unidas.
20. En el registro revisado de la gestión de los riesgos institucionales del FIDA también se reconocen los riesgos que traen consigo las operaciones ejecutadas en contextos frágiles y se están definiendo medidas expresamente destinadas a abordarlos.
21. La gestión de los recursos humanos y el empoderamiento del personal (tanto de contratación internacional como local) desempeñan un papel fundamental para la resiliencia institucional del FIDA. El FIDA asignará recursos específicos a apoyar a los miembros del personal que operen en situaciones de fragilidad en su preparación para el entorno de trabajo y a facilitar todo lo relativo a su desarrollo profesional. Se reforzarán las capacidades en materia de gestión de proyectos, gestión del riesgo (cómo prever, mitigar y planificar lo necesario para hacer frente al impacto de los riesgos particulares de cada contexto en los proyectos del FIDA), administración presupuestaria en entornos de fragilidad, creación de asociaciones (gestión de asociaciones en contextos que cambian rápidamente) y cuestiones relacionadas con la seguridad. Al personal asignado a situaciones frágiles se le dará apoyo personalizado acerca de cómo desenvolverse frente a dificultades particulares. De conformidad con el marco de descentralización, en lo que respecta a todas las actividades de formación se dará prioridad a las oportunidades disponibles para las oficinas del FIDA en los países.
22. Junto con todos estos elementos, se realizará un examen exhaustivo del deber de custodia del FIDA con relación a los miembros del personal que trabajan en tales situaciones a fin de garantizar la idoneidad de los planes de seguro médico del FIDA en condiciones extremas. Se han de considerar las circunstancias particulares del personal local, en especial cuando las situaciones puedan llevar a una suspensión de las operaciones.
23. El FIDA estudiará cómo aplicar el marco de gestión de la actuación profesional al personal que trabaja en situaciones frágiles respecto del que trabaja en otras condiciones, velando por que la definición de los objetivos y la evaluación del desempeño en las situaciones de fragilidad se basen en expectativas realistas y ofrezcan la flexibilidad necesaria para determinar en qué casos los cambios en el entorno externo de riesgo convierten en irrealizables los objetivos convenidos. La gravedad de las dificultades del entorno se tendrá en cuenta en la definición, el seguimiento y la evaluación de los objetivos de desempeño del personal. La experiencia adquirida al trabajar en situaciones de fragilidad permitirá al personal ampliar sus perspectivas profesionales (p. ej., tal experiencia vendrá reconocida en procesos de selección). Asimismo, al personal de contratación internacional adscrito a países con situaciones de mayor fragilidad se le garantizará la movilidad después de un período determinado.

---

<sup>17</sup> El Marco sobre la esencialidad de los programas se aplica en todo el sistema de las Naciones Unidas. Su finalidad es garantizar que las actividades de los programas puedan sopesarse con relación a los riesgos de seguridad y establecer el nivel de criticidad de las actividades del FIDA en un lugar geográfico y un período determinados. Las evaluaciones sobre la esencialidad de los programas ayudan a determinar las actividades que deben continuarse, basándose en un nivel de riesgo que se haya acordado como aceptable. El FIDA contribuirá a la aplicación del marco en todos los países donde opera. El personal de los programas facilitará esta aplicación mediante: i) la preparación de una evaluación del programa que se pondrá en conocimiento del equipo encargado de la Seguridad de la Operaciones sobre el Terreno, los asociados en los países y el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, y ii) su asistencia a sesiones de formación sobre esencialidad de los programas y otros temas pertinentes relacionados con la seguridad.

24. Las comisiones de trabajo de miembros del personal de contratación internacional en países con situaciones de fragilidad recibirán un reconocimiento, habida cuenta de los beneficios que tales experiencias reportan a la institución. Se prevé que los incentivos para el personal no sean de carácter monetario, sino más bien que se relacionen con su bienestar y desarrollo profesional.
25. En vista de que el FIDA opera en un contexto de presupuestos administrativos fijos, adoptará una actitud realista respecto de la escala de las actividades que pondrán en práctica estos enfoques, pues se financiarán con recursos existentes (y el cambio en la asignación de los recursos implicará hacer concesiones en otras actividades). La dirección procurará hacer lo posible por cubrir los gastos adicionales incorporando estos gastos en los costos directos de los proyectos, movilizándolo fondos suplementarios o solicitando el arrastre de fondos. Se dará prioridad a los recursos destinados a las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución, las evaluaciones de la fragilidad, las instancias de seguimiento (esto es, mantener un cierto grado de presencia institucional y actividades que permitan evaluar las oportunidades y el momento de reanudar la actuación) en países durante períodos de crisis, así como al fortalecimiento de la seguridad y la preparación del personal para trabajar en situaciones de mayor fragilidad.

## IFAD Management Commitments

Table 1: IFAD9 and 10 commitments related to fragile states

Commitment	Responsibility	Update/Ongoing actions
IFAD9 commitments		
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.	Overall: Programme Management Department (PMD)  Implementation: PMD Directors	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. IFAD's approach to fragile states will be outlined in the strategy to be delivered in 2016. 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.
Enhance the quality of programme design and implementation support in fragile states by performing deeper analysis of the causes of fragility.	Overall: PMD  Implementation: PMD Directors	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. 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>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	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.