

Signatura: EB 2018/125/R.7/Add.2
Tema: 3 e) i)
Fecha: 21 de noviembre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant

Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Jill Armstrong

Directora, a.i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin

Director.
División de África Oriental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre Mc Grenra

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva — 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para información

Índice

Acrónimos y siglas	i
Ideas principales	2
I. Antecedentes	2
II. Reseña de las operaciones regionales de préstamo	4
III. Operaciones regionales de préstamo en otras IFI	5
IV. La ventaja comparativa del FIDA en las operaciones regionales	7
V. Demanda de apoyo del FIDA para las operaciones regionales	9
VI. Enfoque adoptado por el FIDA en la fase piloto y fases subsiguientes	10

Apéndices

Apéndice I: Key parameters of Regional Operations across IFIs

Apéndice II: The Concept of Regional Public Goods

Apéndice III: Audit and Financial Management in Regional Lending Operations

Acrónimos y siglas

FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
IFI	institución financiera internacional
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
PEID	pequeños Estados insulares en desarrollo
BAoD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo

Recomendación para la consideración del Grupo de Trabajo

Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a que analice y posteriormente ratifique el enfoque propuesto para las operaciones regionales de préstamo del FIDA. El programa de trabajo que se llevará a cabo durante la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) incluirá lo siguiente: i) determinar los ámbitos en los que pueda requerirse la actuación del FIDA y los países interesados en la puesta a prueba de operaciones regionales; ii) definir las operaciones piloto y los elementos necesarios para el diseño y la ejecución de los proyectos, incluidos los procedimientos y las esferas de aprendizaje, y iii) diseñar y ejecutar las operaciones regionales de préstamo piloto.

La *propuesta* para la consideración del Grupo de Trabajo incluye lo siguiente:

Selección de las operaciones piloto. Las divisiones regionales promoverán el concepto de operaciones regionales de préstamo entre los países prestatarios como parte de los debates sobre las operaciones en tramitación para el programa de préstamos y donaciones de la FIDA11.

Criterios de admisibilidad. Las operaciones regionales de préstamo piloto de la FIDA11 i) deben demostrar de forma creíble efectos indirectos que redunden en eficacia de la labor de desarrollo y en resultados que no podrían obtenerse con una o más operaciones dirigidas a un solo país; ii) incluirían dos o más países, con una cierta flexibilidad para las operaciones de un solo país que tengan un impacto regional; iii) se ajustarían a los objetivos estratégicos de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales en los países participantes, y iv) deben enmarcarse en un ámbito de ventaja competitiva de la financiación del FIDA en relación con otras fuentes de financiación.

Financiación de las operaciones piloto. Las operaciones regionales de préstamo piloto en la FIDA11 se podrán financiar mediante:

1. una parte o la totalidad de la asignación para cada país participante con arreglo al Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) en virtud de las condiciones establecidas para cada categoría de país ("rojo", "amarillo" y "verde");
2. actividades regionales financiadas por donaciones diseñadas como parte integral de la operación regional de préstamo, y
3. fuentes de financiación adicionales, en particular la financiación para el cambio climático y el medio ambiente, como la segunda fase del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala del FIDA, y fuentes de financiación externas, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Verde para el Clima.

Constitución legal. Cada país participante tendrá un convenio de financiación con el FIDA separado para su propio componente de proyectos financiados principalmente con préstamos, que incluirá la manera en que las actividades específicas del país contribuirán al proyecto regional más amplio. Se firmarán convenios de donación regionales con determinados beneficiarios de donaciones, donde se estipulará cómo se relacionarán las actividades financiadas y los préstamos vigentes del FIDA a cada país participante durante la ejecución de la operación regional de préstamo.

Aprobación de la Junta Ejecutiva. Las operaciones regionales de préstamo piloto se someterán a la aprobación de la Junta Ejecutiva, independientemente de los montos que se hayan de financiar.

Enseñanzas de las operaciones piloto. La fase piloto hará hincapié en el aprendizaje para mejorar el diseño de operaciones futuras, y se destinarán recursos adecuados (personal y fondos) a este ejercicio de aprendizaje.

Está previsto que las operaciones piloto se diseñen y pongan en marcha durante 2019 y 2020. Las conclusiones extraídas del diseño y de las primeras etapas de ejecución de las operaciones piloto se presentarán en un informe de síntesis en el contexto de la consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12). A partir de estas conclusiones, se tomará una decisión sobre la necesidad de incluir un enfoque mejorado para las operaciones regionales de préstamo.

Ideas principales

1. A medida que el mundo se hace más integrado, se precisan nuevos enfoques e instrumentos para atender los cambios en las necesidades de desarrollo. Las operaciones regionales de préstamo constituyen un nuevo instrumento que el FIDA puede adecuar a los países y regiones a fin de ayudarles a aprovechar todo su potencial de desarrollo.
2. Las operaciones regionales de préstamo abordan desafíos transfronterizos en materia de desarrollo que los distintos países tienen escasos incentivos para abordar de forma individual.
3. Otras instituciones financieras internacionales (IFI) han financiado operaciones regionales durante más de un decenio y constituyen una herramienta poderosa si se utilizan en los contextos correctos.
4. Aunque a veces exigen mayor coordinación y atención durante su diseño y ejecución, las operaciones regionales generan beneficios que los proyectos dirigidos a un solo país no están en condiciones de proporcionar, como surge de las evaluaciones independientes realizadas por el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y otras instituciones.
5. Varios de los desafíos que enfrentan los pequeños productores requieren enfoques transfronterizos y regionales o podrían beneficiarse de esta clase de enfoques. Por ejemplo, la gestión de los recursos hídricos y las plagas y enfermedades agrícolas no conocen fronteras. Estos problemas se ven agravados por el cambio climático, que está aumentando el alcance y la gravedad de la escasez de agua y las inundaciones, así como la propagación de especies invasoras y plagas. Estos son solo algunos de los posibles puntos de partida para los proyectos transfronterizos de desarrollo rural que se ajustarían estrechamente al mandato del FIDA.
6. A fin de poner a prueba las operaciones regionales durante el período de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), la dirección propone aprovechar los instrumentos jurídicos y financieros existentes y los mecanismos de asignación en vigor, como se explica en los párrafos 15 y de 36 a 42. De este modo, se podrá contar con tiempo y experiencia suficientes para evaluar un mecanismo de asignación o reserva de fondos diferente como el que utilizan todas las demás IFI. Estas consideraciones se analizarán conjuntamente con el examen del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) antes de la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12).
7. Se propone que las operaciones piloto se diseñen y pongan en marcha durante 2019 y 2020.

I. Antecedentes

8. En julio de 2017, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó el informe titulado "Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos". En él se presentan propuestas en siete esferas, una de las cuales es una renovación del enfoque regional de las Naciones Unidas.
9. La asistencia para el desarrollo que el FIDA ha prestado tradicionalmente utiliza un modelo por países. De conformidad con el proceso de reforma de las Naciones Unidas, el Fondo ha reafirmado su compromiso de mejorar la cooperación con las instituciones regionales y subregionales. Asimismo, está fortaleciendo su estructura institucional para aplicar mejor los enfoques regionales. Como parte de la descentralización, se están estableciendo centros subregionales en las cinco regiones que abarcan las operaciones del FIDA, lo que permite al Fondo un aumento de su eficiencia y realizar contribuciones más significativas a los procesos regionales y subregionales.

10. En consonancia con su enfoque regional mejorado, el FIDA reconoce que las operaciones regionales de préstamo pueden ser una poderosa herramienta para hacer frente a los retos en materia de desarrollo que traspasan las fronteras de los países. En un mundo que se caracteriza cada vez más por la integración económica mundial y regional, las soluciones basadas en los países no bastan por sí solas¹.
11. Muchas amenazas ambientales importantes para el desarrollo rural afectan a más de un país por naturaleza. Y muchos servicios necesarios para enfrentar estas amenazas (por ejemplo, el transporte, la prevención de enfermedades y la gestión de los recursos naturales y las cuencas hídricas) pueden prestarse de mejor manera en el orden regional, al crear economías de escala, garantizar la conectividad y ampliar el acceso a los bienes y servicios. Además, abordar estos problemas requiere reglamentaciones y estándares coherentes entre países vecinos. Las soluciones multinacionales y la puesta en común de los recursos pueden contribuir a potenciar los recursos de cada país a fin de lograr un impacto mejor y más amplio. Esto puede redundar en un importante beneficio para los países pequeños, como los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), y los países vulnerables que resultan perjudicados de forma desproporcionada por problemas transfronterizos, tales como las catástrofes naturales².
12. La introducción de operaciones regionales es una de las propuestas presentadas en el Enfoque de un marco de transición aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 2017. Se responde así a las peticiones de los Estados Miembros de ampliar la variedad de instrumentos del FIDA que pueden prestar apoyo a los países en su transición hacia el desarrollo. Por tanto, las operaciones regionales de préstamo deberían considerarse un instrumento adicional que puede ofrecer soluciones adaptadas a los países y regiones que afrontan desafíos transfronterizos en el ámbito del desarrollo.
13. En el documento titulado "Enfoque de un marco de transición" (documento EB 2017/122/R.34) se menciona la necesidad de que el FIDA preste apoyo crediticio a nivel regional para complementar sus donaciones regionales orientadas a promover la innovación y el desarrollo de la capacidad a dicho nivel. En dicho documento se señala lo siguiente:

"Los factores de vulnerabilidad son transfronterizos por naturaleza. En todas las IFI, las operaciones regionales forman parte fundamental de una estrategia más amplia de promoción de la integración regional, justificada por sus grandes posibilidades de repercutir en el desarrollo. Se han establecido marcos estratégicos y operacionales especialmente destinados a tener en cuenta las peculiaridades de las operaciones regionales que, si bien ofrecen la posibilidad de obtener una mayor rentabilidad económica en comparación con las operaciones nacionales, también entrañan desafíos importantes y adicionales en comparación con las operaciones convencionales en los países. Las operaciones regionales también son eficaces para suministrar bienes públicos regionales".
14. Además, en el contexto de la FIDA11, la dirección se comprometió a estudiar opciones para la financiación de operaciones regionales de préstamo (compromiso 3.6 de la FIDA11, medida objeto de seguimiento n.º 36) y la institución pretende estar preparada para ejecutar una primera operación piloto durante la FIDA11.

¹La contribución de un enfoque regional al aumento de la eficacia de las acciones de desarrollo también fue destacada por los foros de alto nivel que formularon la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

²Las operaciones regionales también podrían resultar útiles para abordar las situaciones de fragilidad transfronterizas. Esta esfera se abordará más a fondo en el marco del programa especial del FIDA para países con situaciones de fragilidad, que se presentará a la Junta Ejecutiva en abril de 2019.

15. Durante la fase piloto de la FIDA11, se diseñarán las operaciones regionales de préstamo piloto utilizando los recursos e instrumentos financieros disponibles (es decir, préstamos y donaciones específicas para países con arreglo al PBAS, y el uso limitado de donaciones regionales a través de la modalidad de donaciones regionales). Las experiencias extraídas de la FIDA11 orientarán la realización de ajustes en el PBAS³, otras fuentes y políticas de financiación a fin de respaldar las operaciones regionales de préstamo durante la FIDA12 y reposiciones posteriores.

II. Reseña de las operaciones regionales de préstamo

16. Las operaciones regionales de préstamo respaldan iniciativas más amplias de integración regional, financian intervenciones transfronterizas y multinacionales que tienen repercusión en varios países. Algunos ejemplos de cuestiones fundamentales que se pueden abordar mejor, o exclusivamente, a través de operaciones regionales de préstamo son, entre otras, las siguientes:
- a) **Fomentar la conectividad regional.** Prestar apoyo a las redes de transporte y otra infraestructura que traspasa fronteras o beneficia a varios países. Los países por separado suelen carecer de incentivos, reglamentos y procesos de planificación y, en ocasiones, capacidad financiera (especialmente los países pequeños) para realizar estas inversiones, que pueden ser decisivas para que grupos como los pequeños agricultores o los pastores nómadas que viven en las regiones fronterizas tengan mejor acceso a los mercados.
 - b) **Ampliar el comercio regional de productos agrícolas y alimentarios.** La mejora del comercio repercute positivamente en el crecimiento, los ingresos de los agricultores y la seguridad alimentaria a nivel regional. La ampliación de los mercados transfronterizos aumenta el comercio intrarregional y contribuye a impulsar la innovación y el crecimiento.
 - c) **Proteger los bienes comunes y los recursos naturales compartidos.** La gestión de recursos naturales amenazados, como, por ejemplo, recursos forestales y pesqueros, que cruzan fronteras nacionales requiere la adopción de medidas conjuntas por parte de los interesados regionales. Estas operaciones también pueden ayudar a revertir el proceso de degradación de la tierra y preservar la diversidad biológica, así como contribuir a la gestión multinacional del riesgo de catástrofes.
 - d) **Elaborar normas comunes.** Esto propicia la armonización entre los países de una región, por ejemplo, de reglamentos financieros o medidas sanitarias y fitosanitarias.
 - e) **Promover la seguridad y reducir la vulnerabilidad.** Apoyar los mercados laborales regionales y la resolución de los desafíos relacionados con la migración.
17. El enfoque regional de las operaciones presenta varias ventajas. Las operaciones regionales de préstamo proporcionan un marco estratégico amplio para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo que comparten diferentes países en una misma zona, optimizando así los esfuerzos y costos de planificación y operacionales. Permiten poner en común recursos, lo que reviste particular importancia en el caso de países más pequeños y con restricciones fiscales. También fomentan la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, y pueden dar lugar a innovaciones en materia de mejores prácticas que pueden reproducirse a mayor escala en otras regiones e instituciones regionales⁴.

³Ya se ha planificado una revisión de la fórmula del PBAS para la FIDA12, tal como solicitó la Junta Ejecutiva en su 121.º período de sesiones en septiembre de 2017.

⁴Sandler, T. (marzo de 2006), "Regional public goods and international organizations", en *The Review of International Organizations*, 1 (1): 5-25. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-006-6604-2>.

18. Un desafío importante que presentan las operaciones regionales de préstamo es la necesidad de integración y armonización de políticas, y que todos los países beneficiarios asuman las operaciones como propias. Para ello es preciso que el diálogo sobre políticas y otros servicios no crediticios allanen el camino para encontrar soluciones regionales y garantizar que coincidan con las prioridades nacionales de los países participantes. Las organizaciones regionales son parte integral de muchas operaciones regionales de préstamo, ya que promueven la armonización de políticas, ayudan a los países a asumir las operaciones como propias y los ayudan a fortalecer sus capacidades. El sentido de propiedad de los países y la armonización de políticas deben continuar más allá de la fase de diseño y ser parte integral de la ejecución, trascendiendo los ciclos de vida de las operaciones.

III. Operaciones regionales de préstamo en otras IFI

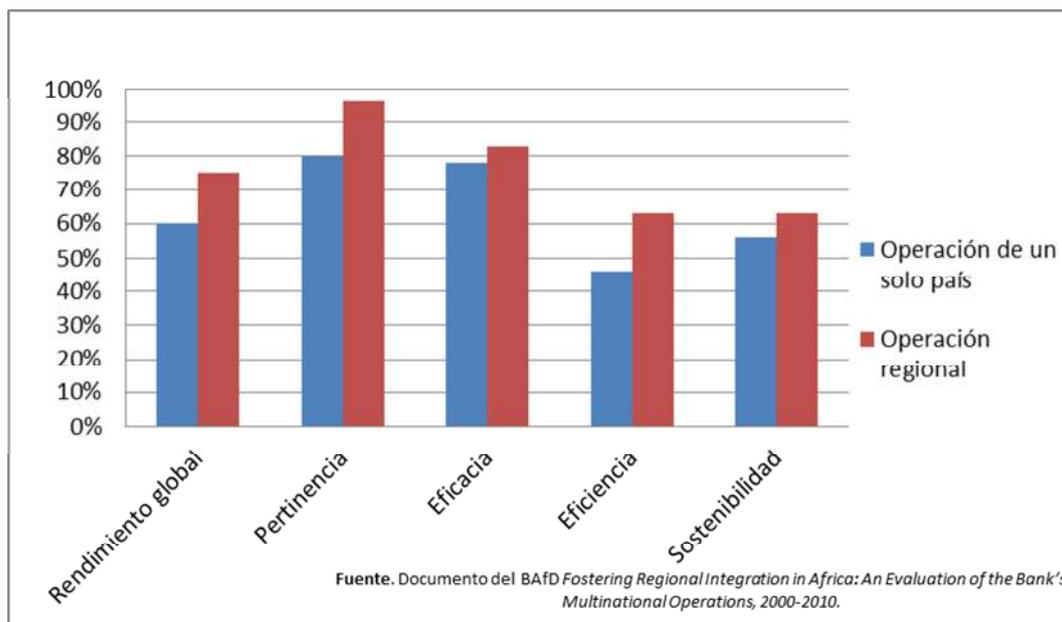
19. Las organizaciones regionales y multilaterales, como los bancos regionales de desarrollo y el Banco Mundial, pueden actuar como catalizadores en la realización de actividades multinacionales y la provisión de bienes públicos transfronterizos gracias a su capacidad de convocatoria, generación y transferencia de conocimientos, ayuda en las negociaciones y provisión de fondos. Varias IFI han introducido mecanismos para financiar operaciones regionales de préstamo, como, por ejemplo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el BAfD.
20. El impulso inicial de las operaciones regionales de préstamo partió de reconocer la necesidad de controlar riesgos comunes y promover los objetivos de integración regional. La función de coordinación que cumplen las IFI desde hace tiempo, su sólida actuación en materia de políticas y experiencia regional les da una ventaja comparativa para apoyar a las operaciones regionales de préstamo. Es por ello que estas últimas han llegado a ser una parte importante de la actividad de las IFI, y algunas actualmente definen las operaciones regionales de préstamo como una prioridad institucional que incluye objetivos de préstamo (el BID, un 15 % y el BAsD, un 30 %). Algunas IFI han formulado estrategias de integración regional, cuyas prioridades en evolución se centran en la creación de mercados y oportunidades económicas entre países (tanto para la integración en los mercados mundiales como para la promoción de los mercados intrarregionales), y en la gestión de los bienes públicos regionales. Varias IFI han definido la infraestructura como un sector prioritario para las operaciones regionales de préstamo.
21. Los criterios que establecen las IFI para estas operaciones han evolucionado con los años, pero se basan en el concepto de "efectos indirectos", que conllevan la generación de externalidades positivas (o la atenuación de externalidades negativas) en los distintos países, o la creación de beneficios económicos, sociales y ambientales transfronterizos. Algunas IFI distinguen entre las operaciones regionales de préstamo y las operaciones multinacionales; las primeras conllevan efectos indirectos y requieren acciones concertadas de un grupo de países para obtener los beneficios pretendidos, en tanto que en las operaciones multinacionales no se requieren acciones colectivas y los beneficios equivalen únicamente a la suma de los préstamos individuales (p. ej. iniciativas multinacionales para pequeñas y medianas empresas). Las IFI establecen distintos requisitos en cuanto a la cantidad de países participantes; sin embargo, la mayoría de las operaciones regionales de préstamo son operaciones de un solo país, con efectos indirectos en otros países.
22. Los instrumentos de préstamo para proyectos de inversión son las principales fuentes de financiación de las operaciones regionales de préstamo. En todos los casos, la financiación se formaliza mediante acuerdos jurídicos para conceder préstamos individuales a países. Las donaciones para asistencia técnica, desarrollo institucional y desarrollo de la capacidad son características que comparten las operaciones regionales de préstamo. La estructura más habitual que adopta una operación regional de préstamo es un préstamo a un único país o una operación escalonada o de fases múltiples con varios países participantes, cada uno de los

cuales recibe un préstamo. Solo el Banco Mundial ha promovido operaciones regionales de préstamo dirigidas a varios países que persiguen simultáneamente un objetivo común en el marco de un único acuerdo de proyecto regional respaldado por préstamos individuales para cada país.

23. Las operaciones regionales de préstamo de las IFI tienen dos características distintivas: i) la mayoría cuenta con asignaciones específicas de fondos (además de los recursos previstos en el PBAS), lo que ha generado gran demanda⁵, y ii) muchas operaciones regionales de préstamo asignan una función a las organizaciones regionales. Las IFI colaboran con las organizaciones regionales promoviendo su participación a efectos de coordinar y facilitar las operaciones regionales de préstamo, o brindándoles apoyo indirecto que es fundamental para propiciar las reformas normativas que impulsen la integración regional u otros objetivos regionales. Estas organizaciones pueden ser entidades soberanas (en muy pocos casos toman ellas mismas préstamos de las IFI) u organismos técnicos especializados. Aunque la función principal de los organismos regionales consiste en facilitar y coordinar, las entidades nacionales habitualmente ejecutan estas operaciones.
24. Los beneficios de las operaciones regionales de préstamo consisten en crear un impacto en materia de desarrollo que no podría ser posible mediante una operación dirigida a un único país con un enfoque nacional. Las evaluaciones de los programas de operaciones regionales de préstamo en el Banco Mundial (2007), el BAfD (2012) y el BASD (2015) sugieren decididamente que estas operaciones tienen tan buenos resultados como las operaciones dirigidas a un solo país, o incluso mejores (véase el gráfico 1). Sin embargo, estos resultados indican que las operaciones regionales requieren más tiempo y costos adicionales debido a la necesidad de una mejor coordinación y atención durante las fases de diseño y ejecución. A lo largo de los años, también se ha informado que la secuencia de los desembolsos en las operaciones regionales es más lenta que en la media. Entre las dificultades también se incluyen cuestiones complejas en materia de salvaguardias, gestión financiera, adquisiciones y contrataciones y aspectos legales; problemas de coordinación entre países y con las organizaciones regionales; necesidades adicionales de desarrollo de la capacidad en los ámbitos regional y nacional, y problemas internos a las IFI.

Gráfico 1

Porcentaje de operaciones satisfactorias financiadas por el BAfD (2000-2010).



⁵ Los datos empíricos sugieren que cuando se reduce la financiación de incentivo, la demanda de operaciones regionales de préstamo disminuye.

25. La mayor parte de las operaciones regionales de préstamo anteriores han financiado proyectos de infraestructura. El comercio es un tema relativamente común (aunque a menudo difícil) que suelen abordar estas operaciones. Las operaciones más difíciles, y menos habituales, financian la gestión de recursos comunes. Unas pocas operaciones se han dedicado a la agricultura, debido esencialmente a los retos que presenta el sector. La agricultura está limitada a determinadas zonas geográficas mientras que la función del sector público se centra en los servicios que se prestan en el orden nacional (no regional), y el sector privado normalmente no invierte en operaciones transfronterizas. Es debido a estas dificultades que la financiación de operaciones regionales de préstamo en el sector agrícola son menos atractivas que en otros sectores para las IFI. La experiencia sugiere que puede haber oportunidades de operaciones regionales de préstamo relacionadas con cadenas de valor agrícolas centradas en i) la elaboración de normas comunes (o sea, relativa a la calidad de los insumos o de la producción) para mejorar la competencia y el comercio; ii) bienes públicos transfronterizos (como el desarrollo y la adopción de tecnología de cultivos, y datos meteorológicos); iii) la proliferación transfronteriza de plagas, y iv) medios de vida pastoriles de tipo nómada.
26. Como parte del programa de trabajo para la elaboración de un mecanismo de operaciones regionales de préstamo del FIDA, el Fondo continuará aprendiendo de las mejores prácticas de otras IFI. Para aprovechar estas mejores prácticas y la vasta experiencia de otras IFI, se examinarán más detenidamente sus respectivas operaciones regionales de préstamo (en especial las que se encuentran en los sectores agrícola y de desarrollo rural) a fin de determinar su importancia para el FIDA, su impacto y el mecanismo de medición del impacto.

IV. La ventaja comparativa del FIDA en las operaciones regionales

27. Con su enfoque en los préstamos soberanos dirigidos a un solo país, el FIDA actualmente no puede dar suficiente apoyo a los países para abordar problemas de desarrollo que son de naturaleza transfronteriza, multinacional o regional. El Fondo respalda una serie de actividades regionales mediante su programa regional de donaciones⁶ y otras iniciativas regionales se financian a través de fondos suplementarios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)⁷. Sin embargo, estos mecanismos de financiación son insuficientes para permitir que muchas regiones, subregiones y países resuelvan problemas transfronterizos apremiantes. Como consecuencia, hay una considerable demanda insatisfecha de servicios del FIDA.
28. El FIDA cuenta con una ventaja comparativa que le permite complementar y llenar los espacios vacíos que dejan otras IFI. Entre ellos, incorporar las necesidades y perspectivas de los pequeños productores en el diálogo destinado a la búsqueda de soluciones a los problemas regionales y transfronterizos. El Fondo puede, asimismo, abogar por que se preste más atención a las dimensiones regionales de los problemas de desarrollo que se relacionan con la agricultura y el desarrollo rural. Estas esferas no reciben un apoyo sustancial de los programas regionales de otras IFI, que tienden a centrarse en la infraestructura.
29. Varios de los desafíos que enfrentan los pequeños productores requieren enfoques transfronterizos y regionales. Por ejemplo, la gestión de los recursos hídricos y las plagas y enfermedades agrícolas no conocen fronteras. Estos problemas se ven agravados por el cambio climático, que está aumentando el alcance y la gravedad de la escasez de agua y las inundaciones, así como la propagación de especies invasoras y plagas. Los problemas ambientales y relativos a los recursos naturales

⁶Puede citarse el ejemplo del Programa de Apoyo a las Organizaciones Campesinas en África, la Alianza para una Revolución Verde en África y el Foro de la Revolución Verde Africana.

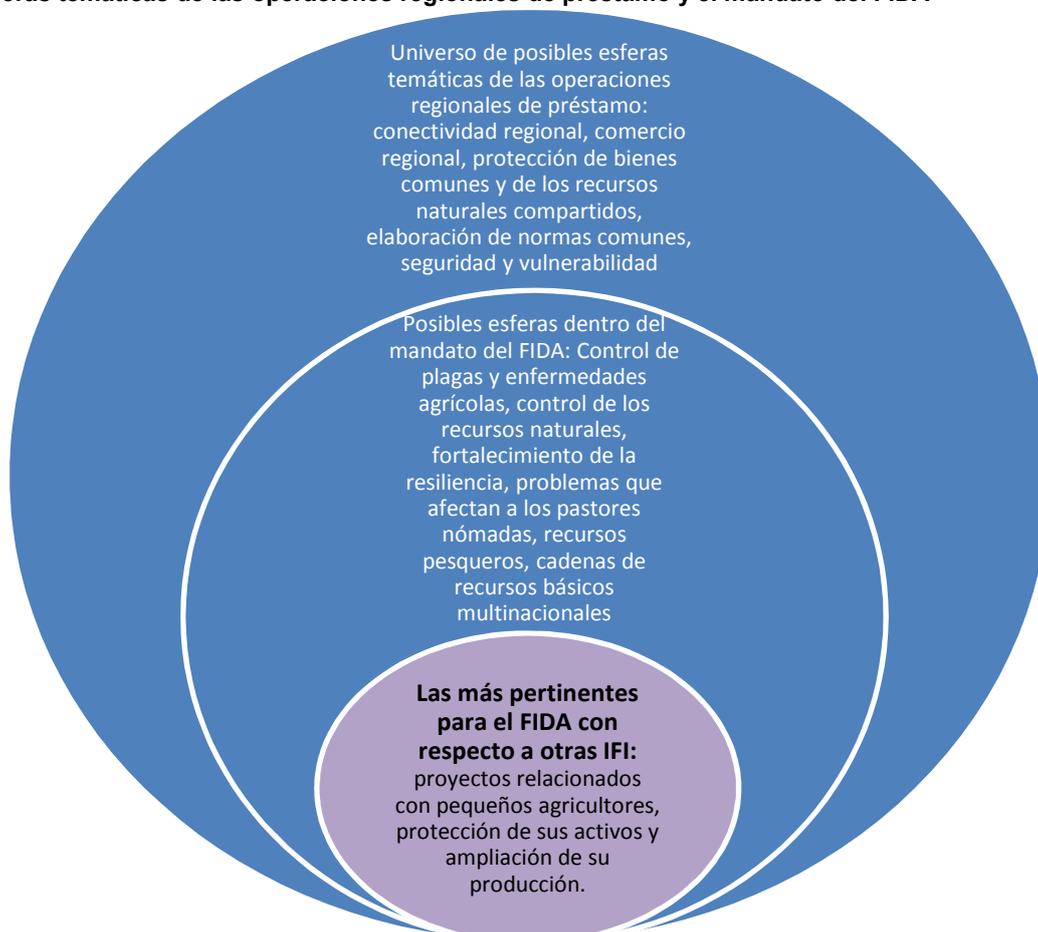
⁷Además, cabe citar el proyecto que prestará servicios regionales al programa piloto relativo al fomento de la sostenibilidad y la resiliencia para la seguridad alimentaria en África Subsahariana, utilizando un enfoque integrado.

como la biodiversidad, la calidad del aire y del agua, la disponibilidad de agua, la funcionalidad del suelo y la estabilidad del clima tienen efectos significativos en la agricultura y las cadenas de valor conexas. Estos problemas, a su vez, repercuten en los objetivos de desarrollo socioeconómico, como la seguridad alimentaria, la inocuidad de los alimentos, la viabilidad rural y el bienestar de los animales. Estos retos ofrecen varios puntos de partida para llevar a cabo proyectos transfronterizos de desarrollo rural que se ajusten al mandato del FIDA.

30. El FIDA cuenta con experiencia en abordar desafíos relacionados con el cambio climático con un enfoque regional. El programa financiado por el FMAM sobre seguridad alimentaria (véase la nota a pie de página 7), que dirige el FIDA, tiene el objetivo de fomentar la adopción de sistemas de producción más resilientes y mejorados para lograr una seguridad alimentaria y una nutrición sostenibles mediante la gestión integrada de los espacios naturales y las cadenas de valor alimentarias sostenibles en 12 países africanos. El FIDA ha integrado un componente regional en el programa, que promueve la colaboración regional y el aprendizaje Sur-Sur. Este programa constituye un ejemplo del modo en el que el FIDA podría actuar a nivel regional que puede reproducirse a otros lugares.
31. En cuanto a las operaciones regionales de préstamo, el FIDA centrará su apoyo en sectores y problemas en los que pueda aprovechar sus ventajas comparativas y complementar la labor de otras IFI. En el gráfico 2, el círculo más amplio representa todos los sectores cubiertos por las operaciones regionales de préstamo de otras IFI; el círculo del medio, los sectores relacionados con el mandato del FIDA, y el círculo más pequeño, las cuestiones que concuerdan más estrechamente con las ventajas comparativas del FIDA (y que complementan la labor de otras IFI). Es más probable que este último grupo se seleccione para las operaciones regionales de préstamo piloto.

Gráfico 2

Esferas temáticas de las operaciones regionales de préstamo y el mandato del FIDA



V. Demanda de apoyo del FIDA para las operaciones regionales

32. Hay varias posibles esferas de la labor del FIDA que podrían beneficiarse de las operaciones regionales. En cada esfera, la ventaja comparativa del FIDA para ofrecer soluciones deberá contrastarse con las de otras instituciones.
33. A partir de los primeros indicios que señalen la demanda para una operación regional de préstamo piloto del FIDA, los siguientes ejemplos ilustran las esferas en las que tal operación podría centrarse⁸:
- a) *Comercio agrícola en Asia Meridional.* Entre los principales ámbitos de inversión del FIDA podrían incluirse el comercio transfronterizo de productos agrícolas y el apoyo a la logística agrícola. Podría ponerse en marcha una operación regional para fortalecer el enfoque de comercialización de las operaciones respaldadas por el FIDA en esta región, especialmente para facilitar el transporte de un país de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional a otro. Esto no solo reduciría el tiempo de espera en las fronteras, sino que también armonizaría los criterios de calidad, facilitaría el desarrollo de instalaciones agrologísticas y permitiría la elaboración de productos de mayor valor en función de la demanda del mercado regional.
 - b) *Agricultura climáticamente inteligente en el Caribe.* Los PEID, incluidos los del Caribe, son particularmente vulnerables a las perturbaciones económicas y climatológicas. Sin embargo, estos Estados también ofrecen un enorme potencial para aumentar la producción de frutas y verduras frescas, y desarrollar la pesca aprovechando tierras agrícolas inactivas y recursos hídricos. Estas iniciativas también podrían contribuir a mitigar la migración y el alto desempleo entre los jóvenes. Un programa centrado en la agricultura climáticamente inteligente y en la actividad empresarial de los jóvenes en las cadenas de valor agrícolas y pesqueras podría mejorar el atractivo de los empleos rurales para los jóvenes de la mano de tecnologías innovadoras, motivar a los jóvenes para que permanezcan en las zonas rurales, y mejorar la calidad de la alimentación local.
 - c) *Lagos interiores de África.* Hay oportunidades para fortalecer la gestión de los recursos pesqueros en los grandes lagos interiores de África, como el lago Victoria y el lago Tanganica. La Organización de Gestión Pesquera del Lago Victoria —organismo especializado de la Comunidad de África Oriental— ya ha solicitado propuestas de operaciones regionales, aunque financiadas mediante donaciones.
 - d) *Ganadería regional y pastores nómadas.* Los proyectos financiados por el FIDA podrían contribuir a la gestión de un importante comercio transfronterizo de ganado (p. ej., los sistemas de agricultura pastoral de Asia Sudoriental, África Oriental y África Occidental) y la trashumancia entre diversas partes de África Oriental, el Cuerno de África y el Sahel.
34. La dirección propone llevar a cabo un amplio proceso de consulta a fin de determinar posibilidades para poner a prueba operaciones regionales de préstamo. Esta consulta se verá facilitada por la mayor presencia sobre el terreno del FIDA y se emprenderá en paralelo a las deliberaciones sobre la programación del PBAS, con miras a determinar una o más operaciones piloto para finales de 2018. Este proceso incluirá determinar las operaciones regionales encabezadas por otras instituciones que el FIDA podría cofinanciar, incorporando así las perspectivas de los pequeños agricultores en el diseño y la ejecución de estas operaciones.

⁸ Las operaciones piloto deben ser aprobadas por la Junta Ejecutiva. En consecuencia, los ejemplos que se incluyen en esta nota conceptual se presentan a meros fines ilustrativos.

35. Otras IFI han creado incentivos —como ventanillas exclusivas y financiación complementaria a las asignaciones correspondientes al PBAS— para que los países aborden problemas regionales. Esto ha eliminado el dilema al que se enfrentan muchos países de elegir entre prioridades regionales y nacionales, y el FIDA deberá abordar este tema después de la fase piloto.

VI. Enfoque adoptado por el FIDA en la fase piloto y fases subsiguientes

36. Otras IFI, incluido el Banco Mundial, han tomado en cuenta los aprendizajes extraídos a lo largo del tiempo al formular los enfoques que utilizan para abordar las operaciones regionales de préstamo. La dirección del FIDA propone un enfoque similar, donde las experiencias adquiridas por medio de las operaciones piloto (basadas en procedimientos provisionales) se evalúen para orientar las futuras directrices operacionales. A continuación se detalla la forma de proceder que se propone.
37. **Fase piloto y de aprendizaje.** El período de la FIDA11 (2019-2021) constituiría una fase de aprendizaje y de prueba piloto en la que los instrumentos financieros actuales del FIDA se utilizarían para poner a prueba dos o tres operaciones regionales. Las operaciones regionales de préstamo piloto se regirían por procedimientos provisionales.
38. Estos procedimientos para las operaciones regionales de préstamo de la FIDA11 tendrían la siguiente estructura:
- a) Selección de las operaciones piloto. A fin de definir las operaciones para la fase piloto, las divisiones regionales del FIDA promoverían el concepto de operación regional de préstamo entre los países prestatarios durante el proceso de formulación del programa de préstamos y donaciones para la FIDA11. En estos debates se incluirían opciones de operaciones regionales de préstamo lideradas por el FIDA en las que este reúna la financiación requerida, y proyectos concebidos por otras IFI en los que el FIDA podría aportar cofinanciación e influir en el diseño al aportar las perspectivas de los pequeños agricultores.
 - b) Diseño del proyecto. Las operaciones regionales de préstamo del Fondo aprovecharán la labor continua y las relaciones con organizaciones regionales y con las IFI. El proceso de diseño puede demandar más tiempo que las operaciones dirigidas a un solo país ya que se requiere actuación y coordinación normativa entre los prestatarios para acordar objetivos comunes, modalidades de ejecución y plazos. Entre las características esenciales del proceso de diseño se destacan las siguientes:
 - i) A efectos de optimizar el diseño y tratar cada operación regional de préstamo como un proyecto integrado, el proceso de diseño estaría a cargo de un gerente de programa en el país o director en el país, en coordinación con los gerentes de programa en los otros países participantes.
 - ii) Todas las políticas, procedimientos y procesos de examen del FIDA se aplicarían al diseño de las operaciones regionales de préstamo, con inclusión de su nueva matriz de la eficacia de las actividades de desarrollo y evaluaciones relacionadas con la gestión financiera (véase el apéndice III para más información). Estas políticas y procedimientos se aplicarían incluso si el FIDA cofinancia una operación regional de préstamo liderada por otra institución.
 - iii) Se realizaría un riguroso seguimiento de los costos de diseño del proyecto de operaciones regionales de préstamo para mantener la paridad con los presupuestos de las operaciones dirigidas a un único país. La descentralización del FIDA facilitaría la coordinación y colaboración con socios en todo el proceso de diseño de las operaciones regionales de préstamo. Para el diseño de las operaciones podría recurrirse a fondos adicionales aportados por posibles cofinanciadores.

- c) Financiación de las operaciones regionales de préstamo. En la FIDA11 estas operaciones se financiarían con los instrumentos financieros actuales, independientemente de que el FIDA sea el principal responsable del proyecto o solo cofinanciador, a saber:
- i) Asignación con arreglo al PBAS de cada país participante en la operación regional de préstamo. Los países participantes podrían optar por incluir su asignación completa o una asignación parcial en la operación regional de préstamo⁹. Según las condiciones de financiación de cada país, las asignaciones con arreglo al PBAS podrían consistir en fondos en forma de préstamo (para países "verdes" y "amarillos"), donaciones por países (solo para países "verdes") o donaciones con arreglo al Marco de Sostenibilidad de la Deuda (para países "amarillos" y "rojos")¹⁰. Para los países "verdes", las donaciones por países¹¹ podrían utilizarse para financiar actividades relacionadas con las operaciones regionales de préstamo, como la coordinación regional gradual, la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, la gestión transfronteriza de conocimientos y otras actividades de apoyo a los esfuerzos de los países hacia la integración regional.
 - ii) Donaciones regionales. De conformidad con la Política del FIDA relativa a la Financiación mediante Donaciones, las donaciones del Fondo deben i) hacer una aportación importante a un bien público mundial, regional o nacional relacionado con el mandato del FIDA; ii) centrarse en actuaciones en las que la financiación mediante donaciones posea un manifiesto valor agregado y una ventaja comparativa frente a los préstamos ordinarios, y iii) no ser utilizadas para sustituir los recursos del presupuesto administrativo del FIDA. Las donaciones regionales del Fondo están sujetas a procesos de aprobación competitivos y son ejecutadas por terceros (esto es, entidades no gubernamentales). Se propone la utilización de donaciones regionales para financiar bienes públicos regionales como parte integrada de las operaciones regionales de préstamo, o para financiar actividades regionales que, de otro modo, propiciarían la eficacia de las operaciones regionales. Estas donaciones procurarían abordar explícitamente los problemas que los préstamos de inversión no pudieran.
 - iii) Cofinanciación adicional y alianzas. En consonancia con la estrategia de cofinanciación propuesta por el FIDA, la dirección propone determinar y buscar fuentes adicionales de financiación para complementar los recursos básicos en la financiación de operaciones regionales de préstamo piloto. Esto incluye movilizar recursos adicionales para la segunda fase de su Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala y alianzas del FIDA con el FMAM y el Fondo Verde para

⁹ Otras IFI que ofrecen operaciones regionales de préstamo operan con un límite máximo en la proporción de asignaciones de recursos basadas en los resultados que los países pueden usar para las operaciones regionales. La proporción oscila entre el 10 % en el BAfD y el 20 % en el BASD y el Banco Mundial. Una de las razones de tales límites es garantizar que también haya fondos disponibles para las prioridades nacionales, especialmente en los países con asignaciones pequeñas. Sin embargo, estas otras IFI tienen mayores asignaciones de recursos basadas en los resultados y generalmente financian varios proyectos en un país. Dado que el FIDA ofrece menores asignaciones con arreglo al PBAS, no sería eficiente establecer límites máximos para las operaciones regionales de préstamo piloto de la FIDA11 porque podrían ser demasiado pequeños. Esta cuestión puede volver a considerarse si se introduce una modalidad con financiación adicional para las operaciones regionales de préstamo en una etapa posterior.

¹⁰ Las condiciones de financiación de cada país se rigen por las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, y las Disposiciones propuestas para la aplicación de un marco de sostenibilidad de la deuda en el FIDA (documento EB/2007/90/R.2).

¹¹ Las donaciones por países se incluyen en las asignaciones con arreglo al PBAS de los países y equivalen al 1,5 % del programa de préstamos y donaciones del FIDA. Solo los países "verdes" (países que no cumplen los criterios para optar a las condiciones de financiación mediante donaciones del Marco de Sostenibilidad de la Deuda) pueden recibir esta financiación mediante donaciones. Las donaciones por países comprenden i) donaciones para componentes de proyectos financiados principalmente con préstamos (es decir, parte de un proyecto de inversión), o ii) donaciones puntuales. Ambos tipos de donaciones por países podrían usarse para financiar operaciones regionales de préstamo.

el Clima, incluida la modalidad regional. La dirección extraerá enseñanzas de los enfoques adoptados con el FMAM para abordar los desafíos ambientales regionales y transfronterizos y lograr resultados.

- iv) El FIDA puede optar por cofinanciar operaciones regionales de préstamo que otras organizaciones determinen. En este caso, la financiación del FIDA se centraría en cuestiones pertinentes para su mandato, usando los instrumentos antes mencionados.
- d) Constitución legal. Se propone que cada país participante tenga un convenio de financiación por separado con el FIDA basado en su asignación con arreglo al PBAS. En el Anexo 1 del convenio de financiación —descripción del proyecto y disposiciones relativas a la ejecución— se estipularía de qué manera las actividades específicas del país se ajustarían al proyecto regional más amplio. En los convenios para las donaciones regionales se describiría de manera clara cómo se coordinarían las actividades regionales con los actores nacionales durante la ejecución de las operaciones regionales de préstamo.
- e) Negociación de los convenios de financiación. Antes de las negociaciones oficiales, el FIDA realizaría consultas exhaustivas con todas las partes interesadas participantes en las operaciones regionales de préstamo dirigidas por el FIDA a fin de constatar que estén en consonancia con las actividades de cada país y de toda la región. El Anexo 1 del convenio de financiación sobre la descripción del proyecto y las modalidades de ejecución debe incluir elementos similares. El proceso oficial de negociación de cada instrumento financiero se realizaría de manera individual, a partir de un acuerdo previo sobre la descripción del proyecto y las modalidades de ejecución.
- f) Condiciones de préstamo. Las condiciones de préstamo aplicables serían las de cada país prestatario.
- g) Criterios de admisibilidad. La admisibilidad de sectores y tipos de proyectos específicos para las operaciones regionales de préstamo se regirían por el actual conjunto de políticas del FIDA, incluidas la Política de Focalización, la Política de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente y la Política sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, por las que también se rigen las operaciones de préstamos dirigidos a un solo país. Sin embargo, para garantizar la eficacia de las actividades de desarrollo, se ha formulado un conjunto exclusivo de criterios de admisibilidad para dar prioridad a la selección de operaciones regionales de préstamo piloto en la FIDA11, a saber:
 - i) Las operaciones regionales propuestas deben demostrar de manera creíble que los efectos indirectos se traducen en la eficacia de las actividades de desarrollo y en resultados que no podrían generarse mediante una o más operaciones dirigidas a un país.
 - ii) Las operaciones piloto en la FIDA11 incluirían dos o más países, con una cierta flexibilidad para las operaciones de un solo país que tengan un impacto regional. Esta práctica es coherente con las de organizaciones homólogas.
 - iii) La esfera de atención principal de las operaciones regionales de préstamo piloto debe ser coherente con los objetivos estratégicos de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).
 - iv) Para poder financiar operaciones regionales de préstamo, el FIDA necesitaría tener una clara ventaja comparativa respecto de otras fuentes de financiación. Es importante que estas operaciones se centren en el mandato del FIDA de favorecer una transformación inclusiva y sostenible de las zonas rurales, a partir de las lecciones aprendidas en operaciones similares.

- h) Programa de incorporación sistemática. Las operaciones regionales de préstamo contribuirían al programa de incorporación de la FIDA11 del mismo modo que las operaciones dirigidas a un solo país. Deberían tener en cuenta la nutrición, contribuir a transformar la perspectiva de género, estar centradas en la sostenibilidad del medio ambiente, e incorporar el tema del empleo juvenil¹².
- i) Se buscarían sinergias en la estructura descentralizada del FIDA, aprovechando los nuevos centros regionales del Fondo y el enfoque regional de los programas de países.
- j) Módulo de aprendizaje a nivel de los proyectos. En las operaciones piloto, se prestaría especial atención al seguimiento, la evaluación y la extracción de enseñanzas, y se incluiría una adecuada financiación para aprender de la experiencia. En la fase de diseño de las operaciones, se haría hincapié en garantizar que los proyectos i) presenten una teoría clara del cambio; ii) planteen explícitamente toda pregunta que deba responderse en evaluaciones futuras, y iii) tengan una estrategia clara de recopilación de información. De modo similar a las operaciones dirigidas a un único país, para analizar las operaciones regionales de préstamo se aplicaría el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA.
- k) Aprobación. Las operaciones regionales de préstamo se someterían a la aprobación de la Junta Ejecutiva, independientemente de los montos que se propusiera financiar. Idealmente, todos los convenios de financiación se presentarían a la Junta Ejecutiva al mismo tiempo, aunque este no es un requisito jurídico. El FIDA coordinará con los países prestatarios y los receptores de las donaciones a fin de definir un calendario adecuado para la aprobación de los préstamos y las donaciones.
39. **Informe de síntesis y enseñanzas extraídas.** A finales de 2019 o principios de 2020 (una vez que se hayan diseñado e iniciado las operaciones regionales de préstamo piloto), el FIDA evaluará los beneficios y los desafíos de este enfoque para estimar la demanda adicional de operaciones regionales de préstamo entre los países prestatarios. Las conclusiones se reseñarán en un informe de síntesis que se presentará ante la Junta Ejecutiva. En las conclusiones se tendrán en cuenta las operaciones regionales de préstamo dirigidas por el FIDA y en las que el FIDA haya proporcionado cofinanciación. A partir de las conclusiones de esta evaluación, la dirección decidirá si seguir o no con el desarrollo de un enfoque mejorado en relación con las operaciones regionales de préstamo y si integrar dicho enfoque en las ofertas de servicios del FIDA.
40. **Evaluación del impacto.** Una vez concluido el proyecto, se realizará una evaluación completa de impacto en al menos una de las operaciones regionales de préstamo piloto (incluso aunque sea demasiado tarde para orientar un enfoque institucional). Se procurará comparar los impactos de las operaciones regionales con los de los proyectos del FIDA dirigidos a un único país.
41. **Enfoque mejorado en relación con las operaciones regionales de préstamo.** En función de los resultados del impacto de la mencionada evaluación, se incluiría un enfoque mejorado de las operaciones regionales de préstamo en la Consulta sobre la FIDA12 prevista para 2020.
42. Como es el caso en otras IFI, un enfoque mejorado podría incluir una modalidad específica para que los países accedan a fondos adicionales aparte de las asignaciones para las operaciones regionales de préstamo con arreglo al PBAS. El programa de donaciones del FIDA se volvería a examinar en ese momento para evaluar si deberían aumentarse las donaciones regionales o movilizarse otras

¹² En el cuadro 1 de la página 30 del Informe de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (documento GC 41/L.3) se presenta una reseña de los compromisos generales de incorporar las cuestiones relativas a la nutrición, el género, la juventud y el clima en la FIDA11.

fuentes de donaciones para apoyar las operaciones regionales de préstamo. Este enfoque mejorado también determinaría la necesidad de contar con políticas o estrategias específicas relacionadas con las operaciones regionales de préstamo, y de incorporar cambios jurídicos y de procedimiento para dichas operaciones una vez finalizada la fase piloto¹³. Las directrices para los COSOP también pueden ajustarse para incorporar el programa de integración regional, que las operaciones regionales de préstamo podrían contribuir a impulsar.

¹³ De conformidad con el Convenio Constitutivo del FIDA, el Fondo también puede otorgar préstamos a organizaciones intergubernamentales en las que participen miembros del FIDA. En este último caso, el Fondo puede exigir garantías oficiales o de otro tipo. La financiación a través de organizaciones intergubernamentales es otra forma de abordar las operaciones regionales que podría estudiarse en la FIDA12 o con posterioridad. Este enfoque no parece viable para la FIDA11 dado que el PBAS actualmente asigna fondos a países, y no a entidades regionales.

Key Features of Regional Lending Operations across IFIs

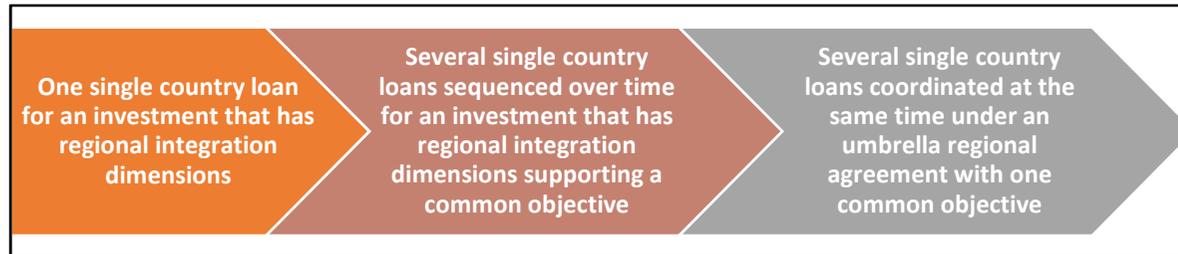
KEY FEATURES OF REGIONAL LENDING OPERATIONS ACROSS IFIs*				
	WB	IDB	ADB	AfDB
Program Launch	2003 (for IDA countries as part of replenishment)	2005/2011	1994	1996 (formalized in 2000 framework)
Strategy/Key Documents	IDA Replenishment, mid-term reviews, and dedicated IDA reports on Regional Operations (2003-2018)	Grant financing only (2005); IDB Support to Global and Regional Integration in LAC (2010); Sector Strategy to Support Competitive Global and Regional Integration (2011) and 2012 Action Plan; Guidelines for the Classification and Validation of Operations Eligible for the GCI-9 Regional Cooperation and Integration Lending Priority (2013)	Regional Cooperation Policy (1994), Regional Cooperation and Integration Strategy (2006); Operational Plan for RCI (2016)	Economic Cooperation and Regional Integration Policy (2000); Regional Integration Strategy 2009-2012; Strategic and Operational Framework for Regional Operations (2008); Regional Integration Policy and Strategy 2014-2023 (2015)
Corporate Priority	Priority for IDA/ concessional financed countries	One of five strategic corporate priorities; target of 15% lending for Regional Operations (2011)	Emphasized in Strategy 2020 with lending target of 30% by 2020	Priority for ADF/ concessional financed countries
Comparative Advantage	Country and regional engagement dialogue underpinned by analytic work; leadership and convening power; experience with design of complex projects	Honest integration broker; access to regional networks and external resources; ability to bring together regional actors; high technical and operational standards; trusted partner; regional knowledge; regional ownership of IDB	Finance; knowledge; capacity building (for national and regional bodies); honest broker (catalyst and coordinator for regional cooperation and integration)	Leadership role for continental initiatives; knowledge broker and strategic partner for regional integration
Defining Characteristics	Spillover effects—generating positive externalities or mitigating negative ones across countries. Require a	Cross-country focus; regional additionality; national subsidiarity; compensation of coordination failures	Direct or indirect cross-border economic, social or environmental net benefits	Benefits are superior to individual country operations or a multi-country operation; projects with regional impact and positive cross-border

	concerted action from a group of countries for all benefits to accrue			effects
	WB	IDB	ADB	AFDB
Number of Participating Countries	Minimum 3 countries (2003); or 2 countries if one is FCS (2011); or single country project if deemed transformational (2014/15)	Single-country with regional spillovers, or multi-country.	Single-country with regional spillovers, or multi-country.	Single-or multiple country with cross-border benefits.
Type of Instruments	Investment Project Lending; grants	Regional policy-based lending and investment lending; grants	Investment lending; grants	Investment lending; grants
Loan Structure**	Both multiple single-country sequenced loans and multiple single-country coordinated loans	Predominantly one single country loan and multiple single-country sequenced loans	Predominantly multiple single-country sequenced loans and also one single-country loans	Predominantly one single country loan and multiple single-country sequences loans
Dedicated/top up Funding	Dedicated window for IDA countries; each RO funded with 1/3 PBA and 2/3 RO window. Cap of 20% annual PBA for ROs for small countries (2009); grant funding	Grant funding; launched in 2015 a modest set-aside for global and regional integration	Set-aside for ADF (concessional) countries; began with 5%, later raised to 10%, of overall ADF resources. 50% from PBA and 50% from set-aside. Ordinary Capital Resources (OCR), i.e. non-concessional, country set-aside introduced in 2015 with \$500 million pilot; grant funding	Dedicated envelope for concessional countries requiring 1/3 from PBA and 2/3 from dedicated RO envelope (with a 10% ceiling on PBA for small countries); grant funding
Lending volumes	\$14.1billion cumulative 2002-18	\$14.5billion for regional integration and \$103million for regional public goods	\$26billion 2003-14	\$3.8billion 2009-17
Sector focus	65-85% infrastructure; 7% agriculture	Primarily transport, energy and ICT; <1% agriculture	Primarily transport and power; 1% agriculture	Primarily infrastructure, with >50% transportation and energy; significant agriculture in

	WB	IDB	ADB	early 2000s but since declined to 4%
	WB	IDB	ADB	AfDB
Evaluations	The Development Potential of Regional Programs (2007); Approach Paper (2017) for evaluation of WBG support for fostering regional integration (evaluation forthcoming 2018)		Support for Regional Cooperation and Integration (2015)	Fostering Regional Integration in Africa: Evaluation for AfDB Multinational Operations 2000-2010 (2012)
Evaluation Findings	% satisfactory outcomes was higher for regional projects than overall average		Performance of RCI projects on average 81% successful compared with ADB average of 61% and non-RCI of 59%	ROs rated satisfactory at 96% for relevance and 86% for effectiveness compared to 80% and 78% for single-country operations. 63% rated satisfactory for efficiency and sustainability compared to 46% and 56% for single-country operations

* Each IFI has a specific name and acronym for its regional activities. The information in this table is culled from available documents, some of which have not been updated in recent years.

**** Spectrum of Regional Operations (operational structures used in varying amounts by each IFI)**



Challenges of Regional Lending Operations. The challenges noted across the IFIs are relatively consistent, stemming from the technical complexity of the operations and the additional coordination and financing challenges inherent in multi-country operations. Challenges include:

- Lengthy timelines and higher project costs. One estimate¹⁴ suggests that preparation and supervision costs for RLOs can be as much as 1.5 times that of single-country projects. Another estimate¹⁵ suggests that RLOs are 73% more expensive to design and 36% more to supervise.
- ROs often generate very complex safeguard-related issues which require close and lengthy monitoring processes to ensure that affected people and concerned sites are dealt with in accordance to highest international standards.
- Procurement and financial management is complex, especially due to the number of counterparties involved.
- Additional support is needed for capacity building of both regional and national institutions.
- Risks from unexpected events (e.g. civil disturbance, political crises) in one or more countries can cause delays in the overall project.
- There is significant legal complexity, including multiple legal processes for each loan in a multicountry RO, which can delay project effectiveness and project start.¹⁶
- Donors wrestle with the complexities of supporting regional programs, and donor coordination and alignment issues are considerable.
- Regional institutions are key to implementing ROs but in many cases their political commitments have exceeded their capacity to deliver complex regional investment projects. The enabling environment for market integration is critical as is the framework for regional cooperation through eg Regional Economic Communities (SADC, SAARC, OECS) and sector/project specific regional institutions.
- Coordination between participating countries and regional organizations serving as implementing agencies can be challenging. Strong leadership is needed by national and regional champions as are strong and clear implementation and governance arrangements.
- Internally, the IFI business model remains a single-country operation model and is not well-adapted to the requirements of multi-country operations. This affects issues such as systems needed for tracking/monitoring regional projects, and how projects are rated upon completion.¹⁷

¹⁴ AfDB 2008 “Strategic and Operational Framework for Regional Operations”, 2008

¹⁵ WB “IDA14 Mid-term Review of the IDA Pilot Program for Regional Projects”, Nov 2006

¹⁶ Legal issues identified by the World Bank included: Agreeing on Protocols, International Legal Relationships Between Countries, Legal Status of the Regional Organization, Legal Covenants for Implementation, Assuring Commitment of Member States, Cross-effectiveness, and States under Provisional Status. See IDA14 Mid-term Review of the IDA Pilot Program for Regional Projects (Nov 2006).

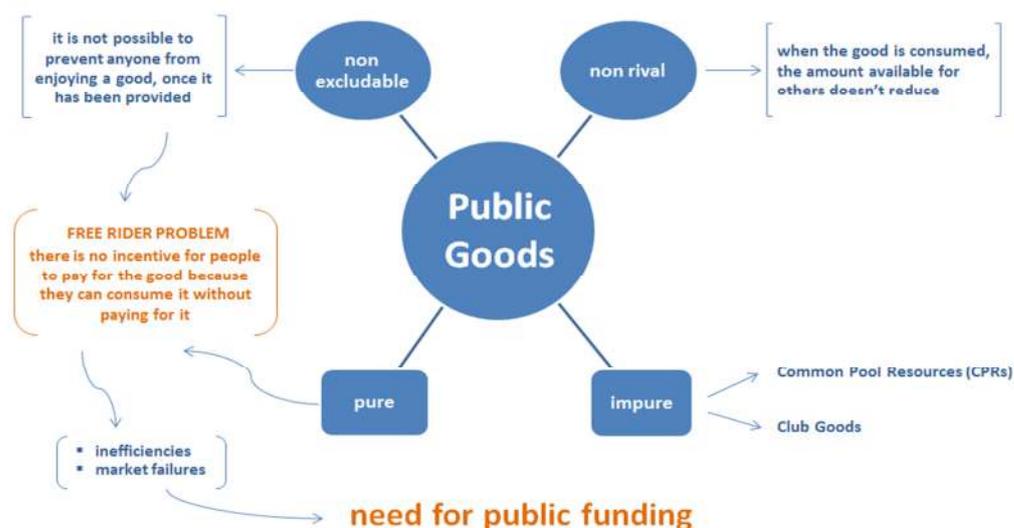
¹⁷ IFIs need to determine the weight of individual project ratings and how they affect the overall project rating. For instance, if the Completion Report for a four-country project suggests a Satisfactory in three countries but an Unsatisfactory in one country is the overall project rated Unsatisfactory?

Key lessons learned: A number of lessons appear to emerge from the review of IFI experience, including: (i) defining and drawing on IFI comparative advantage and role for RLOs; (ii) country alignment and ownership; (iii) defining the role of regional organizations; (iv) timing and project duration; and (v) internal IFI capacity and resources.

The Concept of Regional Public Goods

1. A good or service is defined as "public" when it satisfies the two criteria of being non-rival and non-excludable.¹⁸
 - a) **Benefits are non-rival** when each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption;
 - b) **Benefits are non-excludable** when they are available to all would-be consumers once the good is supplied and it is infeasible to price units of a good in a way that prevents those who do not pay from enjoying its benefits.
2. These two properties of pure public goods give rise to market failures that may require either government provision or some form of cooperation among the benefit recipients. Non-exclusion results in a market failure because a provider cannot keep non-contributors from consuming the good's benefit (the *free rider problem*). Once the public good is provided, consumers have no incentive to contribute because their money can purchase other goods whose benefits are not freely available. Thus, the public good will be either undersupplied or not supplied. Benefit **non-rivalry** means that extending consumption to additional users results in a zero marginal cost. Exclusion based fees are inefficient because some potential users, who derive a positive gain, are denied access even though it costs society nothing to include them.

Figure 1
The nature of Public Goods



3. Pure regional public goods are those services or resources whose benefits are shared by countries in a region and that satisfy the two above-mentioned conditions (non-rivalry and non-excludability). For purely public regional public goods, intervention by a global institution, regional organization, or other collective is required for provision.

¹⁸ The theory of public goods was first postulated by Paul Samuelson in "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November 1954.

Figure 2
Public Goods and their provision level



4. Regional efforts produce regional public goods (RPGs), and therefore are subject to the *free-rider problem* of financing public goods (and to market failures). Except for the largest countries, which have an incentive to supply themselves with these regional public goods, countries may seek to benefit from the investment of others.
5. The under provision of RPGs is related to the reluctance of countries to devote their national resources to supranational projects whose spill-overs are often not clearly identifiable, nor quantifiable. In many cases, in fact, the RPG itself does not generate direct revenues, but it only has an indirect positive influence. It is precisely here that a Regional or a Multilateral Development Bank (MDB) has a major opportunity to step in, since it can both coordinate as well as contribute to the financing of these essential regional capacities. To effectively exercise a leadership role, MDBs need to develop mechanisms for financing RPGs that do not depend solely on individual country borrowing decisions.¹⁹

Regional Public Goods in Agriculture

6. Apart from tradable commodities, such as food, fibre and fuel, agriculture also provides non-commodity outputs. The former production outputs are usually defined as the agricultural economic function. In contrast, the latter are referred to as environmental and social externalities of agriculture, which include agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas emissions, carbon storage), food security, food safety, rural viability and farm animal welfare. Agricultural activities impact upon environmental functions, such as soil function, water purity, air quality, landscapes and biodiversity, resulting in either positive externalities (public goods) or negative externalities (public bad).²⁰

¹⁹ Pingali, P. and Evenson, R., *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, North Holland, Elsevier 2010, p. 3582-3583.

²⁰ Chen, Q., Sipiläinen, T. and Sumelius, J., "Assessment of Agri-Environmental Externalities at Regional Levels in Finland", *Sustainability*, n. 6, 2014.

Audit and Financial Management in Regional Lending Operations

Financial Management Assessment

1. Effective oversight and governance of IFAD's financial resources is vital to the Funds' ability to achieve its objectives and to be accountable to its stakeholders. In accordance with IFAD policies and procedures, the proceeds of IFAD financing can be used solely for the purposes intended under the financing agreements.
2. The purpose of this annex is to set some of the principles of financial management arrangements in RLOs. The non-country regional grants financial management requirements are covered by the existing grant procedures.
3. IFAD's Financial Management Services Division (FMD) will be responsible for carrying out a Financial Management assessment and associated risk for each participating country and proposed Project Implementation Units (PIUs) involved in the management of RLOs. The assessment will be performed in accordance with the risk based approach as documented in IFAD's Financial and Administrative Manual.
4. The assessment will also consider the degree of adequacy and efficiency in the following areas: (i) staffing and organisational structures; (ii) budgeting (systems of annual budget preparation and execution); (iii) funds flow and disbursement arrangements; (iv) internal control; (v) accounting systems, policies and procedures; (vi) reporting and monitoring; (vii) internal audit; and (viii) external audit arrangements.
5. As part of the financial management assessment, the opportunity to use country systems will be evaluated and promoted where appropriate standards exist²¹.

Interim Financial Reports

6. Unaudited Interim Financial Reports (IFRs) will be required to be submitted to IFAD by each participating country individually. The content and format of IFRs will be prepared in accordance with IFAD Handbook for Financial Reporting and Auditing of IFAD-financed Projects. The opportunity to prepare and present to IFAD consolidated IFRs will be evaluated during design, and the relevant roles and responsibilities among participating countries will be identified and agreed.
7. The frequency of submission and period covered by IFRs, as well as any additional requirement to the minimum content of IFRs will be determined at the design stage in consultation with the participating countries. The requirements relating to the IFRs will be established in the respective financing agreements and/or letters to borrower/recipient.

Annual project financial statements and external audit arrangements

8. Borrowers/recipients of participating countries will be required to submit to IFAD unaudited and audited project-specific financial statements annually, within four months and six months respectively from the end of the fiscal year. Each participating country under RLOs will prepare and deliver separate unaudited and

²¹ IFAD has a strong commitment in the context of the Accra Agenda for Action to use country systems when appropriate standards exist

audited financial statements. The opportunity to prepare and present to IFAD consolidated unaudited and audited financial statements will be evaluated, based also on the nature of underlining operations of the RLOs, during the design phase, and the relevant roles and responsibilities in this respect among participating countries will be identified and agreed, including the appointment of the auditor and the payment of its services.

9. The individual project's financial statements to be delivered by each participating country will be prepared in accordance with acceptable accounting standards²² to IFAD. An alignment of the accounting standards adopted for preparation of individual financial statements will be encouraged.
10. In the event that a project's consolidated financial statements are prepared, a unified accounting standard acceptable to IFAD will be adopted for preparation of the individual and consolidated financial statements, and similarly for the auditing standards to be adopted for conducting the external audit.
11. The financial statements reporting period is generally twelve months and it expected to coincide with the participating countries' fiscal years. In the case of consolidated financial statements, an alignment of the reporting period will be determined in consultations with participating countries during the design.
12. As a general principle for RLOs, IFAD will require the use of consolidated IFRs, unaudited and audited financial statements whenever feasible and in agreement with participating countries.

Disbursement performance

13. The implementation of RLOs may be affected by the increased complexity of the projects, which could potentially result in slow disbursements and/or the need to extend the implementation period beyond the original time-frame. This risk will have to be taken into account during design and close monitoring and support will be required during implementation. In this respect, lesson learnt from the RLOs pilots will be documented as part of the findings which will presented to Executive Board.

Supervision and implementation support

14. FMD will carry out annual supervision missions and implementation support missions as required to identify risks and mitigation measures, follow-up on actions needed as appropriate and support the project management to ensure that effective financial management arrangements are in place. The learning from the pilot phase of RLOs will be documented and relevant procedures will be updated to incorporate lessons learnt and best practices as appropriate.
15. Similar to the arrangements indicated in paragraph 38b.a of the concept note, RLOs will ideally be managed by one IFAD Finance Officer, in coordination with the other IFAD Finance Officers assigned to countries participating in the RLOs.

²² As per IFAD Handbook for Financial Reporting and Auditing of IFAD-financed projects