
Afrontar la fragilidad mediante un enfoque centrado en los medios de vida rurales: reflexión sobre el papel del FIDA

Signatura: EB 2023/138/R.2

Tema: 3

Fecha: 12 de abril de 2023

Distribución: Pública

Original Inglés

Para examen

Medida: Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine el contenido del documento.

Preguntas técnicas:

Donal Brown

Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de Programas
Correo electrónico: d.brown@ifad.org

Dina Saleh

Directora
División del Cercano Oriente, África del Norte y Europa
Correo electrónico: d.saleh@ifad.org

Bettina Prato

Asesora Principal sobre Políticas y Asuntos
Técnicos del Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de Programas
Correo electrónico: b.prato@ifad.org

I. Introducción

1. **La actuación en contextos de fragilidad forma parte de la trayectoria del FIDA** desde su creación por las Naciones Unidas en respuesta a las crisis alimentarias de principios de la década de 1970, hace más de 40 años. La fragilidad está presente de diferentes formas en muchas zonas rurales donde el FIDA actúa, y a menudo está estrechamente vinculada a la pobreza y la inseguridad alimentaria.
2. **El FIDA puede generar resultados positivos en contextos de fragilidad sin intervenir en la labor humanitaria**, mediante una **propuesta de valor específica consistente en invertir en la resiliencia de los medios de vida rurales y sus instituciones**. Esta propuesta suele entrañar costos superiores a los de la actuación en contextos no frágiles, así como adaptaciones en el modelo de ejecución del FIDA, para lo que el Fondo cuenta con instrumentos específicos.
3. **El contexto de la labor del FIDA en torno a la fragilidad está cambiando**, debido a la creciente reaparición de perturbaciones y crisis. **La fragilidad también es cada vez más compleja**, con “policrisis” derivadas de la interconexión de peligros ambientales, geopolíticos y socioeconómicos¹ que afectan a los mercados, las sociedades y los ecosistemas naturales. Muchos equipos del FIDA en los países se encuentran hoy trabajando en situaciones con factores de fragilidad (por ejemplo, violencia social o una gran vulnerabilidad a las perturbaciones climáticas) incluso en países no incluidos en la lista de situaciones de fragilidad y conflicto del Banco Mundial, que el FIDA utiliza para hacer un seguimiento de las asignaciones financieras y los resultados.
4. Este documento tiene por objeto sentar las bases para un debate de alto nivel con los representantes en la Junta Ejecutiva sobre el papel del FIDA a la hora de afrontar la fragilidad en un momento en el que se está tornando más compleja y generalizada. Sirve de preámbulo para los debates ulteriores sobre la oferta en la esfera de la fragilidad en el marco de la Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA13), y se basa en la actualización en curso del enfoque operacional del FIDA en las situaciones de fragilidad y conflicto².

II. Fragilidad y medios de vida rurales

5. Según los datos del Banco Mundial³, **hay más de mil millones de habitantes en los países en situaciones de fragilidad y conflicto**, y en 2030 dos tercios de las personas que sufren pobreza extrema (unos 360 millones de personas) vivirán en esos países. Según la definición más amplia de fragilidad que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el 86 % de las personas extremadamente pobres, que actualmente se encuentra en su mayoría en las zonas rurales, vivirán en situaciones de fragilidad⁴.
6. En su Estrategia de Actuación en Países con Situaciones de Fragilidad de 2016⁵, el FIDA propone la siguiente definición: “**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

¹ Foro Económico Mundial (2023): *The Global Risks Report 2023*.

² La oferta del FIDA en los contextos de fragilidad figura en el modelo operacional y el marco de financiación de la FIDA13, que se examinarán en junio de 2023. Las orientaciones operacionales detalladas para los equipos del FIDA que trabajan en situaciones de fragilidad también se están preparando en un documento conceptual actualizado, en respuesta a uno de los compromisos de la FIDA12, y estarán terminadas para el tercer trimestre de 2023.

³ Banco Mundial (2021): Población total en países frágiles y afectados por conflictos. [Puede consultarse aquí](#).

⁴ OCDE (2022): *States of Fragility 2022*. La OCDE mide la fragilidad a partir de 57 indicadores agrupados en 6 dimensiones, a saber: económica, ambiental, humana, política, de seguridad y social.

⁵ [EB 2016/119/R.4](#)

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 definición, aunque se fundamenta en la debilidad institucional y la posibilidad de conflicto, como el enfoque de las situaciones de fragilidad y conflicto del Banco Mundial, es compatible con un conjunto más amplio de factores de fragilidad, similar al que se menciona en la definición de la OCDE, y **se centra específicamente en la existencia de un entorno propicio para la transformación rural inclusiva y sostenible**. Este aspecto puede variar en función de los contextos rurales locales y a lo largo del tiempo.

7. En las tres definiciones, la debilidad de las estructuras de gobernanza y la presencia de instituciones con una capacidad limitada son importantes factores desencadenantes y consecuencias de la fragilidad. Para el FIDA, esto se debe a que **la capacidad de las instituciones públicas de ofrecer servicios rurales básicos e inversiones y de garantizar una buena gobernanza es clave** para la transformación rural y para el modelo operacional del FIDA, que se basa en la ejecución de los programas dirigidos por los países⁶. No cabe duda de que la capacidad de las instituciones públicas en las zonas rurales remotas suele ser escasa, y esta circunstancia no siempre constituye un factor de fragilidad. Sin embargo, cuando a una limitada capacidad se suma una exposición frecuente a perturbaciones, las funciones básicas del sector público (como garantizar la seguridad) pueden verse socavadas y requerir soluciones adaptadas para poder salir de la pobreza.
8. **La definición de fragilidad que presenta el FIDA nos recuerda que un riesgo elevado de violencia (incluida la violencia social vinculada a las desigualdades)** a menudo está asociado a unas instituciones débiles y una exposición frecuente o prolongada a perturbaciones. No cabe duda de que este hecho reviste interés para el mandato del FIDA, dado el estrecho vínculo que existe entre los conflictos y la inseguridad alimentaria⁷. Entre los tipos de perturbaciones que suelen estar más relacionados con la fragilidad, **la definición del FIDA recuerda la vulnerabilidad a las perturbaciones ambientales**, incluidos los fenómenos climáticos extremos⁸.
9. **Las tres dimensiones de la fragilidad suelen reforzarse entre sí**. El FIDA trató recientemente la **interacción entre el cambio climático y los conflictos** en un documento presentado al período de sesiones de diciembre de 2022 de la Junta Ejecutiva⁹, y el impacto del cambio climático en las desigualdades, que puede avivar un conflicto, se pone de relieve en el último Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático¹⁰. En la bibliografía al respecto, el cambio climático se considera un **"multiplicador de amenazas"** cuando se dan otros factores subyacentes a los conflictos¹¹. **La relación entre las dimensiones de la fragilidad y su impacto en la alimentación y la agricultura preocupa cada vez más** a las diferentes

⁶ Por ejemplo, en 2022, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) preparó una síntesis de evaluaciones sobre el desempeño de los Gobiernos en las operaciones respaldadas por el FIDA, en la que los datos indicaban "un limitado sentido de apropiación por los Gobiernos, poco interés en los proyectos, inestabilidad política y una actuación y presencia insuficientes" entre los ministerios competentes en contextos de fragilidad.

⁷ Según el Informe mundial sobre las crisis alimentarias de 2022, los conflictos fueron los principales causantes de las crisis alimentarias en 2021. Además, los seis países cuya inseguridad alimentaria alcanzaba el nivel 5 o "catástrofe" de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases en el informe de octubre de 2022 sobre los puntos críticos del hambre (*Hunger Hotspots*) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Programa Mundial de Alimentos (PMA) eran países en situaciones de fragilidad y conflicto. PMA y FAO (2022): *Hunger Hotspots. FAO-WFP Early Warnings on Acute Food Insecurity: October 2022 to January 2023 Outlook*.

⁸ FIDA: El Programa Especial para Países en Situaciones de Fragilidad del FIDA entiende la "fragilidad ambiental" como la expresión de la vulnerabilidad a las perturbaciones naturales debido a una combinación de exposición a esas perturbaciones y debilidad de las estructuras de gobernanza (abril de 2019).

⁹ FIDA: Financiación para el clima destinada a fortalecer los sistemas alimentarios: Una oportunidad para el FIDA ([EB 2022/137/R.2](#)), 8 de diciembre de 2022.

¹⁰ Puede consultarse [aquí](#).

¹¹ FIDA: IFAD Briefing Note - Climate and Conflict: What Does the Evidence Show?, noviembre de 2022.

instituciones de financiación del desarrollo. Así queda patente, por ejemplo, en el primer enfoque estratégico en materia de fragilidad y conflictos del Banco Europeo de Inversiones, publicado recientemente, así como en documentos similares del Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo, entre otros¹².

10. En los últimos años **se ha registrado un aumento de la fragilidad**, y la OCDE informó en 2022 del mayor número de situaciones de fragilidad contabilizadas hasta la fecha, la mayoría en países de ingreso mediano. En estos años también se han intensificado la degradación ambiental y el cambio climático, y se han registrado dos importantes crisis mundiales.
11. La **primera de esas crisis surgió a raíz de la pandemia de COVID-19**, que supuso importantes pérdidas de vidas y medios de vida, lo que aumentó la inseguridad alimentaria y generó disrupciones en los mercados agrícolas. Según el Banco Mundial, se prevé que el crecimiento de los ingresos per cápita sea inferior a los niveles prepandemia en todas las regiones del mundo¹³, aunque en los países en situaciones de fragilidad y conflicto el ingreso medio per cápita en realidad disminuirá para 2024. Se ha observado un marcado aumento de la inseguridad alimentaria en los países de ingreso bajo en situación de fragilidad, donde la población que sufre inseguridad alimentaria prácticamente se ha duplicado al pasar de 46,2 millones en 2019 a 90,7 millones en 2022, en contraste con el incremento de 9,3 millones a 14 millones en los demás países de ingreso bajo.
12. **La segunda crisis está en gran medida vinculada a la guerra en Ucrania en 2022-2023** Las iniciativas del FIDA para hacer un seguimiento del impacto de esta crisis en los medios de vida rurales han revelado un aumento generalizado de los costos de los alimentos, los fertilizantes, los combustibles y los materiales de construcción en todas las regiones. Esta alza de los precios ha afectado también a los presupuestos de los proyectos financiados por el FIDA, especialmente en los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países muy dependientes de los mercados internacionales.
13. **Esas crisis han causado en parte nuevas situaciones de fragilidad en países que no estaban incluidos en la lista del Banco Mundial**, lo que ha planteado muchas suposiciones sobre qué significa estar en situación de fragilidad y qué significa ser resiliente¹⁴ y ha servido para minar la confianza de la población en las instituciones y avivar la polarización social¹⁵. También han permitido llegar a la conclusión de que es necesario prestar más atención a las dimensiones económica y social de la fragilidad, como la gran vulnerabilidad a las perturbaciones en los mercados internacionales y el impacto de la pandemia en las desigualdades sociales.
14. Entre las instituciones de financiación del desarrollo como el FIDA, las recientes crisis han impuesto la necesidad de lograr un equilibrio entre **el enfoque de desarrollo a largo plazo y la capacidad de adaptarse a las necesidades cambiantes**, por un lado, y los esfuerzos para generar recursos a fin de lograr armonizar la respuesta a la crisis y la inversión a más largo plazo, por otro, en un momento en el que el gasto humanitario suele prevalecer sobre la asistencia para el desarrollo (como suele ocurrir en los contextos de fragilidad, véase el gráfico 1). Otra inquietud habitual ha sido determinar la manera de preservar una cartera financiera viable con muchos prestatarios que sufren dificultades financieras prolongadas.

¹² Véase, por ejemplo, Banco Europeo de Inversiones (2022): *EIB Strategic Approach to Fragility and Conflict*.

¹³ Banco Mundial (2023): *Global Economic Prospects*.

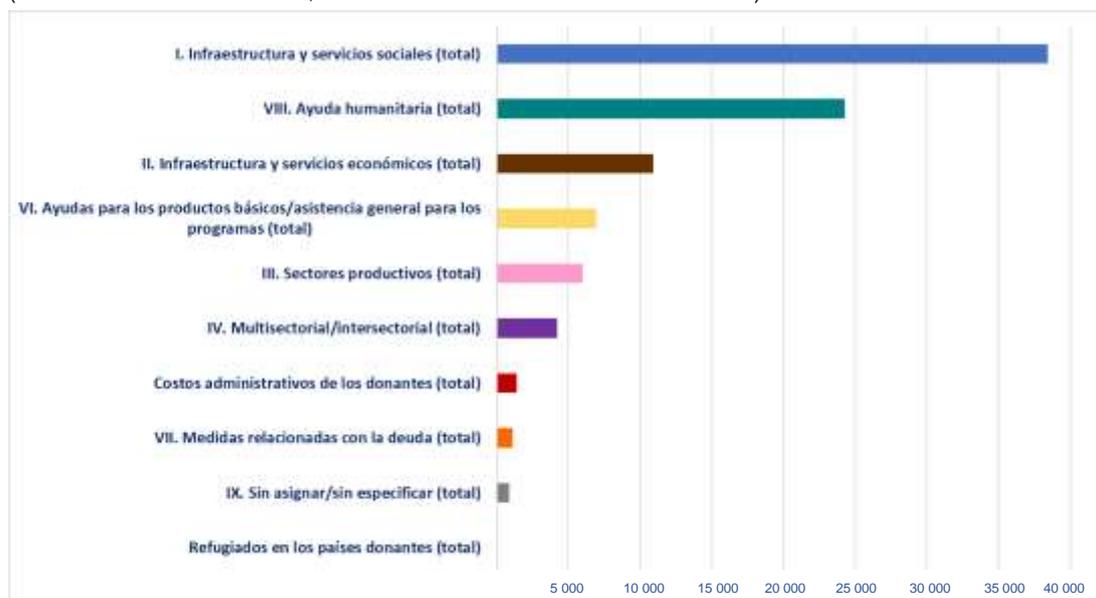
¹⁴ The Fund for Peace (2022): *Fragile States Index 2022 – Annual Report*.

¹⁵ Naciones Unidas: *Global Impact of War in Ukraine: Energy Crisis*, 3 de agosto de 2022.

Gráfico 1

Asistencia oficial para el desarrollo en contextos de fragilidad por sector (2021)¹⁶

(Montos brutos desembolsados, en millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Elaborado con datos de la OCDE acerca de los Estados en situación de fragilidad (pueden consultarse [aquí](#)).

III. El enfoque y la experiencia del FIDA hasta la fecha

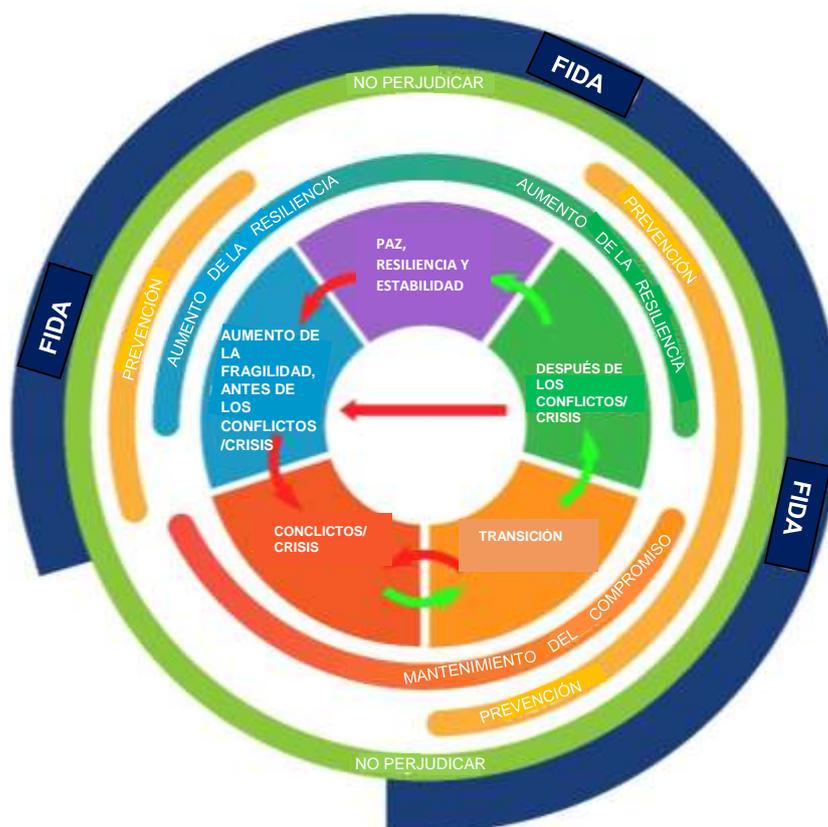
15. **El FIDA cuenta con decenios de experiencia en contextos de fragilidad guiado por instrumentos específicos:** algunos se centran en dimensiones concretas de la fragilidad, como los conflictos, o en fases específicas de la fragilidad, como la crisis y la recuperación. La concepción de estos instrumentos se ha acelerado en los últimos 15 a 20 años. En 2006, el Fondo adoptó la **Política para la Prevención de las Crisis y la Recuperación Posterior**¹⁷, seguida de las **Directrices para la Recuperación Temprana en Casos de Desastre**; en 2016, el FIDA adoptó la **Estrategia de Actuación en Países con Situaciones de Fragilidad**; para apoyar la aplicación de la Estrategia, en 2019 se diseñó el **Programa Especial para Países en Situaciones de Fragilidad**, y desde 2022, el FIDA también cuenta con la **Estrategia de Actuación en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo**, como grupo de países con elementos de fragilidad comunes. En el gráfico 2 se indica la capacidad que tiene el FIDA para actuar en diversos contextos de fragilidad, aunque no en todos, a través de estos instrumentos.

¹⁶ Se basa en la definición de fragilidad de la OCDE.

¹⁷ FIDA: Política del FIDA para la Prevención de las Crisis y la Recuperación Posterior, ([EB 2006/87/R.3/Rev.1](#)), FIDA, 20 de abril de 2006.

Gráfico 2

Correlación del papel y la experiencia del FIDA en las diferentes fases de la fragilidad



16. En el Programa Especial se recuerda que **la finalidad última de la labor del FIDA en contextos de fragilidad es que las personas pobres del medio rural salgan de manera sostenible de la pobreza y vivan en sociedades más resilientes a las perturbaciones**. Para ello, se presentan **cuatro puntos de entrada**, a saber: i) el empoderamiento de las mujeres y el apoyo a su papel en el mantenimiento de la paz y la creación de comunidades resilientes, reconociendo que las mujeres pobres de las zonas rurales suelen verse afectadas de manera desproporcionada por los efectos negativos de las perturbaciones y de la debilidad institucional, así como su papel en la recuperación tras las crisis; ii) el fortalecimiento de las comunidades e instituciones locales para promover la gobernanza local y la capacidad de prestación de servicios; iii) el fortalecimiento de la seguridad alimentaria impulsando la productividad agrícola y el acceso a los mercados, y iv) la gestión sostenible de los recursos naturales, incluidas la preparación para casos de desastre y la adaptación al cambio climático.
17. Tal como se establece en el Programa Especial, la labor del FIDA en los contextos de fragilidad se debe basar en **evaluaciones sistemáticas de la fragilidad, un diseño simplificado de los proyectos, una gestión adaptativa** (por ejemplo, el uso proactivo de la reestructuración) **y una ejecución flexible**, también en la ejecución por terceros. Esos elementos se definirán en la actualización del enfoque operacional para los contextos de fragilidad que se publicará en 2023.
18. **El uso eficaz de las asociaciones forma parte integrante del enfoque del FIDA**. Esta afirmación es válida para todos los aspectos de la labor del FIDA en contextos de fragilidad. Las asociaciones con organismos especializados de las Naciones Unidas, otras instituciones financieras internacionales y centros de estudios complementan la capacidad del FIDA de analizar los factores desencadenantes y las implicaciones de la fragilidad de interés para su mandato. Las asociaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden resultar útiles para la ejecución de programas en condiciones de escasa seguridad o en

determinadas situaciones con un Gobierno *de facto*. Las asociaciones dentro de la comunidad de las Naciones Unidas en el país garantizan la complementariedad entre las inversiones del FIDA y la labor de otros actores para dar respuesta a los factores desencadenantes o los efectos de la fragilidad que no contempla el mandato del FIDA, por ejemplo, a través de la consolidación de la paz o las intervenciones humanitarias. En muchas situaciones, las asociaciones clave se establecen con los demás organismos con sede en Roma, en las que las inversiones del FIDA en los medios de vida rurales y la resiliencia institucional complementan el apoyo técnico de la FAO y la asistencia alimentaria del PMA. Algunos ejemplos de las asociaciones de los organismos con sede en Roma en situaciones de fragilidad son los programas conjuntos en el Níger, que han tenido un impacto positivo en la presión para migrar, la seguridad alimentaria y la nutrición locales y la cohesión social. Otro ejemplo es el Programa de Mejora de la Producción de Cereales en Kenya – Modalidad de Fomento de Medios de Vida Agrícolas Resistentes al Cambio Climático, mediante el que se ha invertido en prácticas resilientes al clima para que las comunidades de las zonas áridas no dependan de la asistencia alimentaria del PMA.¹⁸ El Programa Conjunto para el Sahel en Respuesta a los Desafíos de la COVID-19, los Conflictos y el Cambio Climático, que se está ejecutando actualmente, es una iniciativa de los tres organismos para intensificar la colaboración en contextos de fragilidad a partir de un enfoque común de resiliencia.

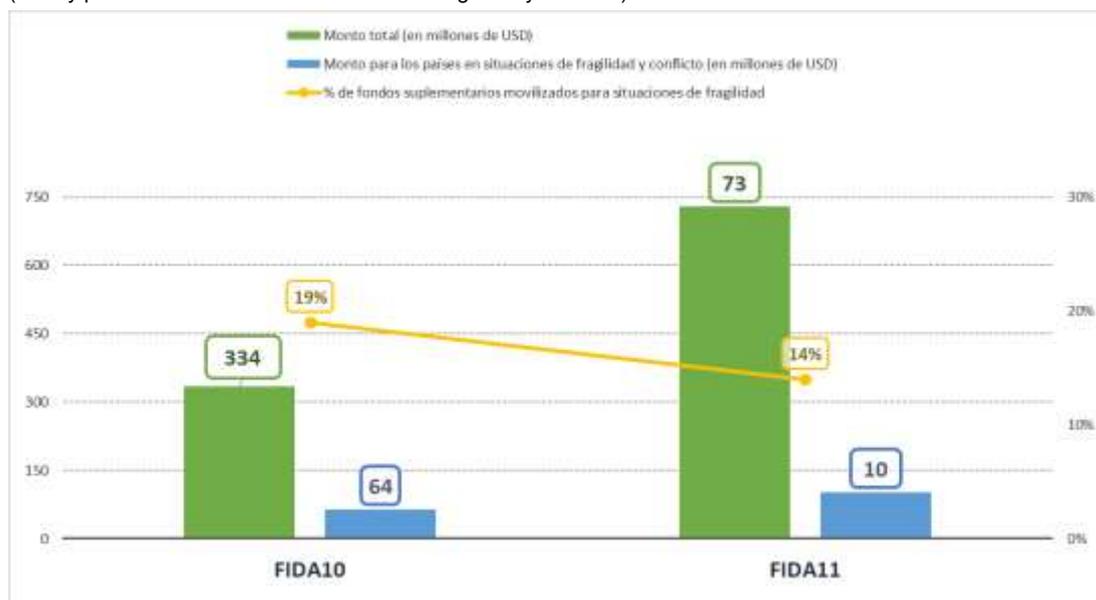
19. En la FIDA11 y la FIDA12, **el Fondo se ha comprometido a destinar al menos el 25 % de sus recursos básicos a los países incluidos en la lista de países en situaciones de fragilidad y conflicto del Banco Mundial**. Este objetivo se superó en la FIDA11, y en el examen de mitad de período de la FIDA12 se indica que está previsto destinar el 34,5 % de los recursos básicos a esos países. Para complementar esos fondos, el FIDA ha recurrido a los fondos suplementarios y las donaciones, y ha movilizado financiación para el clima. El presupuesto de donaciones ha disminuido, y la parte de fondos suplementarios destinada a los países en situaciones de fragilidad y conflicto y, en términos más generales, a iniciativas relacionadas con la fragilidad y las crisis (excluidos los fondos para el clima) pasó del 19 % en la FIDA10 al 14 % en la FIDA11, a pesar de que el volumen total de fondos aumentó. De cara al futuro, las evaluaciones sólidas de la fragilidad pueden servir de base para las intervenciones financiadas con cargo a estas fuentes de financiación a fin de lograr un impacto más sinérgico en los contextos de fragilidad.

¹⁸ Incluido en la evaluación conjunta de la colaboración entre los organismos con sede en Roma publicada en 2021, que puede consultarse.

Gráfico 3

Parte de los fondos suplementarios del FIDA destinada a la fragilidad en la FIDA10 y la FIDA11 (excluidos los fondos para el clima)

(Total y parte destinada a las situaciones de fragilidad y conflicto)



Fuente: Cálculos del FIDA. Las cifras correspondientes a la fragilidad son estimaciones y abarcan los fondos suplementarios proporcionados como cofinanciación para los proyectos en los países incluidos en la lista de situaciones de fragilidad y conflicto del Banco Mundial, o iniciativas destinadas a los países incluidos en esa lista, así como los fondos suplementarios para la Iniciativa para Hacer Frente a la Crisis, el Mecanismo de Estímulo para la Población Rural Pobre (RPSF) y el Fondo para Refugiados, Migrantes y Desplazados Forzados en pro de la Estabilidad Rural, o para la prevención, la recuperación o la gestión de riesgos en contextos de crisis. Las estimaciones no incluyen la financiación de los fondos mundiales para el clima o el medio ambiente, ni la del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP).

20. La experiencia del FIDA en los contextos de fragilidad varía según las características de la fragilidad en cada caso, pero **siempre gira en torno a aumentar la resiliencia rural a largo plazo afrontando los factores desencadenantes de la fragilidad** que abarca su mandato (por ejemplo, las carencias institucionales, la vulnerabilidad a las perturbaciones ambientales y las desigualdades sociales) e **impulsando los medios de vida y la resiliencia institucional**. En el anexo se presentan ejemplos en la práctica al respecto.
21. **En otros contextos se pueden encontrar muchos elementos de la oferta del FIDA en los contextos de fragilidad**, pero se presentan aquí adaptados de forma deliberada para afrontar la fragilidad y promover la resiliencia. Esto es, hay que adecuarse a las orientaciones operacionales específicas, detalladas en los instrumentos mencionados, que se perfeccionarán en el nuevo enfoque operacional. La labor en contextos de fragilidad también suele caracterizarse por un esfuerzo consciente de reforzar a los actores locales (por ejemplo, a las organizaciones de productores) que pueden prestar servicios y contribuir a la cohesión social cuando las instituciones públicas no tienen esa capacidad, así como por un mayor uso del desarrollo impulsado por la comunidad¹⁹.
22. Durante las crisis recientes, el FIDA ha ajustado su cartera aprovechando las políticas y los procesos en vigor para su readaptación y reestructuración. Además, **ha canalizado recursos hacia los países solicitantes de apoyo para contener los efectos financieros y económicos de las crisis**. Por ejemplo, ha puesto en marcha el Mecanismo de Estímulo para la Población Rural Pobre y, a partir de las correspondientes enseñanzas extraídas, la Iniciativa para Hacer Frente a la Crisis. Entre 2020 y 2022, el Mecanismo de Estímulo para la Población Rural

¹⁹ FIDA: Informe anual sobre la evaluación independiente del FIDA de 2022, noviembre de 2022.

Pobre benefició a 20 millones de personas. La mitad de los recursos se destinaron a países en situaciones de fragilidad y conflicto y algunos se canalizaron a través de ONG y organizaciones de productores.²⁰ Los primeros datos del impacto apuntan a que una mayoría de hogares informó de que habían mantenido los ingresos, el número de comidas, los bienes y la producción pese a la pandemia. El año pasado, se puso en marcha la Iniciativa para Hacer Frente a la Crisis con el fin de responder a la demanda de un apoyo adicional a los medios de vida rurales a través de la cartera o de los asociados en 22 países (muchos de ellos en situaciones de fragilidad y conflicto) que afrontan una combinación de perturbaciones locales, dificultades financieras (como la incapacidad para acceder a los recursos básicos del FIDA) y una gran dependencia de las importaciones de Ucrania o la Federación de Rusia.

Algunas reflexiones sobre la experiencia y los resultados del FIDA hasta la fecha

23. **La experiencia del FIDA en contextos de fragilidad pone de manifiesto que se pueden lograr resultados positivos, pero requieren una mayor inversión²¹.** Para aplicar las orientaciones del Programa Especial para Países en Situaciones de Fragilidad del FIDA **se necesita un margen financiero que permita absorber los costos** de las evaluaciones de la fragilidad y de la supervisión adaptada a la fragilidad, de la supervisión de la gestión financiera, de las adquisiciones y contrataciones y del fortalecimiento institucional, sobre todo en situaciones de crisis y condiciones de escasa seguridad. Las asociaciones estratégicas también entrañan costos.
24. **En los últimos años se ha observado una tendencia positiva en la labor del FIDA en situaciones de fragilidad.** De acuerdo con el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) de 2021, los resultados de los proyectos en países en situaciones de fragilidad y conflicto durante el período 2017-2019 habían mejorado en todos los criterios de evaluación, salvo en uno, con respecto a los datos del período 2014-2016, especialmente en la eficiencia, el desempeño de los Gobiernos, la adaptación al cambio climático y la innovación. En el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo de 2022²² se señalaba que durante la FIDA11 los equipos en los países habían elaborado programas más realistas, promovido satisfactoriamente la innovación en contextos de fragilidad y logrado **calificaciones superiores a la media en materia de género**. En julio de 2022, el FIDA llevó a cabo su examen de la cartera anual con un estudio exhaustivo de la fragilidad. Los indicadores de resultados con las mayores calificaciones en los contextos de fragilidad fueron la focalización, el alcance, la igualdad de género y la participación de las mujeres. Los equipos notificaron diversos resultados en función del tipo de fragilidad. Por ejemplo, en África Occidental y Central se registraron mejores resultados en los países en situaciones de fragilidad y conflicto marcados por la violencia social, pero con instituciones sólidas, que en los contextos no frágiles.
25. En el **Informe de evaluación del impacto en el marco de la FIDA11** se presentan datos del impacto positivo de los proyectos financiados por el FIDA en seis países incluidos en la lista de situaciones de fragilidad y conflicto, que representan un 25 % de la muestra de 24 proyectos²³. La labor de análisis realizada para las evaluaciones también pone de manifiesto que, **mediante la inversión en actividades incluidas en su mandato, el FIDA puede ayudar a**

²⁰ FIDA: *Multiple roles of farmers' and producers' organizations in responding to the COVID-19 crisis*, mayo de 2022.

²¹ Así, según los cálculos utilizados en el [presupuesto](#) del FIDA para 2023, los costos del diseño y la supervisión en las misiones sobre el terreno pueden superar en aproximadamente un 50 % los de los costos de referencia en los casos en que la fragilidad exige disposiciones específicas, por ejemplo, en materia de seguridad. La naturaleza y el monto de los costos adicionales varía en función de las características de cada contexto de fragilidad.

²² [EB 2022/136/R.7](#)

²³ Se trata de Etiopía, las Islas Salomón, Malí, Mozambique, Nigeria y Papua Nueva Guinea.

contrarrestar algunos factores de la fragilidad. Por ejemplo, los análisis basados en datos de los sistemas de información geográfica de las intervenciones en Malí y Etiopía destinadas a aumentar la productividad de la tierra indican que hubo una reducción de la incidencia de los conflictos locales alimentados por la competencia por los escasos recursos naturales²⁴.

26. **Los resultados confirman los desafíos que entraña trabajar en contextos de fragilidad.** Para mantener una cartera eficaz en situaciones de perturbaciones recurrentes, de violencia social y de debilidad de las instituciones públicas, que entrañan además un incremento de los costos, hay que prestar más atención a todos los indicadores de la cartera estrechamente vinculados a la capacidad de gestión de las contrapartes gubernamentales. Además, la experiencia adquirida en el Mecanismo de Estímulo para la Población Rural Pobre y la Iniciativa para Hacer Frente a la Crisis revela que es posible movilizar y ajustar rápidamente los recursos para utilizarlos en situaciones de crisis, pero también se necesitan esfuerzos específicos. En un contexto en que las "crisis son la nueva normalidad", es posible que ese tipo de desafíos aumenten.

IV. Cuestiones para el debate

27. En el marco de la FIDA12, **el FIDA está decidido a hacer más y a hacerlo mejor**, en el marco de su mandato, en las situaciones de fragilidad. En el documento sobre las orientaciones de la FIDA13 se prevé una oferta más sólida en la esfera de la fragilidad sobre la base de los progresos realizados en la aplicación de las directrices operacionales, así como en el aprovechamiento de todo el conjunto de recursos del FIDA **para ejecutar programas que sean resilientes y afronten la fragilidad en el contexto del mandato del FIDA.** Durante los próximos meses, esa oferta se complementará con el documento del nuevo enfoque operacional, en el que se detallará la forma en que el FIDA sustentará todos los tipos de inversiones en sólidas evaluaciones de la fragilidad, llevará a cabo un diseño y una gestión adaptativos, establecerá asociaciones estratégicas y reforzará las competencias técnicas internas para afrontar la fragilidad.
28. Para complementar la oferta y las directrices operacionales futuras, este debate tiene por objeto contribuir a un entendimiento común sobre el papel del FIDA en los contextos de fragilidad. Se invita a los miembros a que reflexionen sobre las siguientes cuestiones:
- ¿Cómo consideran los miembros que evolucionarán los factores desencadenantes y los efectos de la fragilidad en las zonas rurales? ¿Cuáles son las repercusiones en ese sentido para el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz?
 - ¿Cuáles consideran los miembros que son las principales características del papel del FIDA en los contextos de fragilidad? ¿Cómo debería evolucionar ese papel en el futuro?

²⁴ El análisis se presenta [aquí](#).

Algunos ejemplos de la experiencia del FIDA en situaciones de fragilidad y conflicto

1. **La inversión en la resiliencia al clima, junto con el empoderamiento económico y la inclusión social, es fundamental para que la oferta del FIDA dé respuesta a algunos de los factores que están en la base de los conflictos locales.** Se pueden encontrar ejemplos en todas las regiones donde el FIDA ejecuta proyectos, como el Sahel, el Cuerno de África, el Caribe y diversas zonas de Asia. Por ejemplo, la cartera de programas del FIDA en Haití (incluido el Proyecto de Economía Azul Inclusiva, actualmente en marcha) ofrece un conjunto de medidas de apoyo a las instituciones y comunidades locales para las inversiones en infraestructura y medios de vida resilientes al clima en un contexto de violencia social, debilidad de las estructuras de gobernanza y exposición a los desastres naturales. En el Sudán, el FIDA ha trabajado en varios proyectos a lo largo de los años para apoyar medios de vida relacionados con la agricultura y el pastoreo resilientes al clima y económicamente viables, el empoderamiento de las mujeres (por ejemplo, mediante el acceso a los servicios financieros) y los mecanismos de resolución de conflictos locales. Como se documentó en la evaluación de la estrategia y el programa en el país de 2020, esos proyectos tuvieron un impacto positivo. Asimismo, en el ARRI de 2021 se indicaba que, en el Chad, el Proyecto de Gestión del Agua para el Pastoreo en las Zonas Sahelianas había logrado reducir las situaciones de conflicto, con el reconocimiento de que la movilidad del ganado y las personas era una estrategia eficaz para utilizar los recursos de las zonas áridas.
2. El FIDA habitualmente establece **asociaciones entre las comunidades de desarrollo, humanitarias y de consolidación de la paz**, sobre todo en situaciones de crisis y escasa seguridad en un contexto de fragilidad. Las asociaciones con los demás organismos con sede en Roma suelen ser un complemento natural para el mandato y el modelo operacional del FIDA²⁵. El Programa Conjunto para el Sahel en Respuesta a los Desafíos de la COVID-19, los Conflictos y el Cambio Climático es un ejemplo de esta asociación y se adecua a las recomendaciones de la evaluación subregional de países en situaciones de fragilidad realizada por la IOE en 2021 (Sub-regional evaluation of countries with fragile situations in IFAD-WCA. Learning from experiences of IFAD's engagement in the G5 Sahel countries and northern Nigeria). En ese documento se indican las limitaciones de afrontar los factores sociales, económicos y ambientales impulsores de la fragilidad en detrimento de los factores relacionados con la gobernanza y los conflictos en la labor previa del FIDA²⁶. El Programa se ejecuta a través de las instituciones regionales, nacionales y locales y los diferentes puntos de entrada disponibles para los tres organismos con sede en Roma, como el apoyo para el asesoramiento en materia de políticas (aprovechando, entre otros, el mandato y las capacidades de la FAO específicamente en este contexto), la alimentación escolar, las prácticas de agricultura resiliente al clima y el desarrollo de las cadenas de valor locales para mitigar los factores desencadenantes de la fragilidad relativos tanto a los medios de vida como al ámbito institucional.
3. **También son indispensables las asociaciones con instituciones no gubernamentales con capacidad para actuar en situaciones donde el FIDA no puede estar presente o donde las instituciones públicas tienen dificultades para afrontar las crisis.** Así, las asociaciones con instituciones no gubernamentales también han sido decisivas para que el FIDA pueda canalizar recursos hacia las respuestas a las crisis (entre otros, mediante el Mecanismo de

²⁵ Hay ejemplos de este tipo de integración de ofertas y de fuentes de financiación, así como de asociaciones entre los ámbitos del desarrollo, las políticas y la gobernanza y el ámbito humanitario, en el Programa Conjunto para el Sahel en Respuesta a los Desafíos de la COVID-19, los Conflictos y el Cambio Climático y en la Iniciativa de Financiación Verde Inclusiva y el Programa de Gestión Integrada de Riesgos Climáticos en África, que son complementarios, como se recoge en el examen de mitad de período de la FIDA¹².

²⁶ Situación del FIDA a mitad de período de la Duodécima Reposición, *ibid.*

Estímulo para la Población Rural Pobre y la Iniciativa para Hacer Frente a la Crisis) donde existe un tipo de fragilidad que no permite actuar directamente al FIDA (por ejemplo, en el Afganistán). En el Cuerno de África, entre 2021 y 2022, el FIDA financió una donación en respuesta a la COVID-19 para crear sistemas de semillas por conducto del Mecanismo de Estímulo para la Población Rural Pobre en tres países en situaciones de fragilidad y conflicto (Eritrea, Sudán del Sur y Somalia), así como en Djibouti, que se está recuperando de los efectos del último conflicto. A través de Seed Systems Group, ONG con sede en Nairobi, la donación ayudó a establecer sistemas de suministro sostenible de semillas resilientes al clima de alto rendimiento, sobre la base de redes de actores públicos, privados, de la sociedad civil y de instituciones de investigación adaptadas a cada caso, que ayudaron a las comunidades a afrontar algunos de los factores ambientales y climáticos que desencadenaban los conflictos locales.

4. Un aspecto importante de la oferta del FIDA en lo que respecta a los países y las comunidades en situaciones de fragilidad, especialmente durante y después de las crisis, es **el apoyo a los servicios financieros que pueden tanto contribuir a la resiliencia de los medios de vida como generar nuevas oportunidades en ese ámbito**. En el Proyecto de Desarrollo Integrado de la Ganadería que lleva a cabo el FIDA en la República Árabe Siria hay un ejemplo de apoyo eficaz de los servicios financieros comunitarios a los medios de vida en contextos de fragilidad, que permitió crear un modelo comunitario de financiación rural rotatoria denominado *sandug* (en árabe), o fondo comunal. El enfoque consiste en que los habitantes de la aldea compran participaciones en un *sandug*, que luego recibe el apoyo del proyecto con una contribución financiera para su uso como préstamo a los miembros. Un comité local con perspectiva de género administra el *sandug* con el apoyo de un comité de desarrollo comunitario establecido por el proyecto. Hasta la fecha, se han creado 81 fondos de este tipo que suman 15 407 miembros en todo el país, y la participación de las mujeres y las personas jóvenes representa el 42 % y el 47 %, respectivamente. Treinta de los 81 fondos comunales establecidos se crearon al comienzo del reciente conflicto y demostraron su resiliencia cuando el FIDA suspendió las operaciones en 2015. Se han mantenido plenamente operativos sin apoyo del Gobierno y continuaron concediendo préstamos con una tasa de morosidad de solo el 2 %²⁷. Asimismo, ha quedado patente que el apoyo a las mujeres rurales para que accedan a la financiación como estrategia importante para aumentar la resiliencia ha dado buenos resultados, según se recoge en la evaluación de la estrategia y el programa en el Sudán de 2020.
5. **Las remesas suelen constituir una parte importante de la financiación externa en contextos de fragilidad**, así como una fuente de ingresos clave para los hogares en momentos de crisis a fin de contrarrestar la aparición de perturbaciones externas. También sirven como red de seguridad en casos de crisis, además de como mecanismo de resiliencia en los momentos posteriores²⁸ para impulsar la cooperación y sustentar las estrategias de diversificación²⁹. No obstante, el costo del envío de remesas a las zonas de fragilidad normalmente es superior al costo medio para los países en desarrollo. Gracias a su Fondo de Financiación para Remesas (FFR), el FIDA suele ocupar una posición privilegiada a la hora de ayudar a sus asociados locales a facilitar la canalización de las remesas hacia actividades generadoras de ingresos, así como de movilizar las inversiones de la diáspora. Así quedó patente en los últimos meses, por ejemplo, en Malí, país donde las remesas representaron en torno al 6 % del PIB en 2021. En colaboración con el correspondiente Fondo Fiduciario de la Unión Europea y dos empresas de

²⁷ Datos facilitados por el equipo del FIDA en la República Árabe Siria.

²⁸ FIDA, DMAG: Understanding Diaspora Remittances and the Potential for Climate Smart Agriculture Investments, septiembre de 2021

²⁹ FIDA: Managing agricultural risk through remittances. The case of Senegal, diciembre de 2020.

inversión de impacto, **el FIDA, a través del FFR, ha podido facilitar la inversión de la diáspora en el emprendimiento juvenil** en el país como una contribución fundamental para ofrecer medios de vida alternativos a la juventud y mitigar así algunos de los factores desencadenantes de disturbios en este y otros muchos contextos de fragilidad³⁰.

6. **La actuación del FIDA en relación con el desplazamiento y la migración forzosa de la población** como posibles consecuencias y factores de la fragilidad va más allá de su labor en la esfera de las remesas. Varios programas en los países, especialmente en el Cercano Oriente y el África Subsahariana, abarcan zonas con poblaciones refugiadas o desplazadas internas, mientras que en otros se ha trabajado con comunidades e instituciones que aquejan problemas vinculados a la reintegración social y económica de los combatientes y la reasignación de las tierras una vez que los desplazados regresan. El apoyo a los sistemas de gobernanza inclusiva de los recursos naturales, especialmente en relación con la tenencia de la tierra, figura en numerosos programas respaldados por el FIDA en contextos de fragilidad. En 2016, el FIDA también puso en marcha específicamente un **Fondo para Refugiados, Migrantes y Desplazados Forzados en pro de la Estabilidad Rural (FARMS)** con miras a impulsar la resiliencia tanto de las comunidades de acogida como de las poblaciones desplazadas fortaleciendo los sistemas alimentarios y agrícolas de las comunidades y capacitando en nuevas aptitudes a los desplazados para sustentar sus medios de vida en ese momento y tras su posible regreso.
7. **En el Níger, el apoyo del FARMS ha sido indispensable para promover el empoderamiento de las mujeres** entre las comunidades de refugiados, retornados y desplazados en la región de Diffa, donde se ejecuta el Programa de Desarrollo de la Agricultura Familiar en la región de Diffa (ProDAF). El FARMS ha financiado el 55 % del presupuesto del programa, cuyo objetivo es promover el desarrollo equitativo y el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, que constituyen la mayoría de las personas refugiadas, retornadas o desplazadas por los insurgentes de Boko Haram en la región. El ProDAF, en el que se aplica el enfoque del Sistema de Aprendizaje Activo de Género del FIDA y el índice de empoderamiento de las mujeres en la agricultura, promueven el crecimiento de los ingresos, la adaptación al cambio climático y el acceso a los mercados en las comunidades objetivo, complementando así las intervenciones humanitarias al impulsar una resiliencia a más largo plazo en los hogares y las comunidades. Hasta la fecha, de los 16 772 hogares beneficiados de las intervenciones del ProDAF, en torno al 41,5 % están encabezados por mujeres. Esos hogares han disfrutado de un acceso seguro a la tierra y el agua y de un apoyo para la diversificación de la producción y el crecimiento de la productividad y para la adaptación al cambio climático. Algunos ejemplos concretos son las actividades de gestión de los recursos hídricos que han creado más de 7 000 empleos temporales, el 15 % para personas refugiadas, retornadas y desplazadas, y el 25 % para mujeres. Otros ejemplos son la financiación de 190 actividades generadoras de ingresos para grupos de jóvenes y mujeres, el establecimiento de centros de sensibilización y rehabilitación nutricionales para niños y el apoyo a las microempresas rurales y el empleo de las mujeres y los jóvenes.
8. El apoyo **al emprendimiento y el empleo juveniles** es un elemento común clave de la experiencia del FIDA en los contextos de fragilidad. De hecho, a menudo la fragilidad viene acompañada de una transformación demográfica hacia una población más joven³¹, cuyos recursos se ven afectados negativamente por la falta de oportunidades y la exposición a las perturbaciones y la violencia. Esa situación

³⁰ FIDA y FFR: Diaspora Investment in Malian Small-to-Medium Enterprises. Inversión de la Diáspora en las Iniciativas Empresariales Sostenibles de los Jóvenes Malienses del Medio Rural, noviembre de 2022. [Puede consultarse aquí](#).

³¹ FIDA (2021): Informe de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA. Recuperación, reconstrucción, resiliencia.

también merma la acumulación de capital humano, empeora el rendimiento escolar y repercute negativamente en las oportunidades del mercado de trabajo. En consecuencia, existe el riesgo de que aumenten las probabilidades de que la juventud de las zonas rurales adopte comportamientos antisociales y no se aproveche el enorme dividendo demográfico potencial. Así pues, el empoderamiento económico de los jóvenes del medio rural mediante la creación de empleo forma parte de las intervenciones de desarrollo a mediano y largo plazo destinadas a trazar un camino alejado de la fragilidad y aumentar la resiliencia. A veces se trata de aprovechar nuevas oportunidades empresariales en torno a la economía verde (por ejemplo, en la producción de biofertilizantes o los servicios digitales de apoyo a la adaptación al clima) o de intentar beneficiarse de la tendencia alentada por las recientes crisis internacionales para que las cadenas de suministro de alimentos pasen a ser de ámbito local. Se pueden encontrar ejemplos de la actuación con personas jóvenes en situaciones posteriores a conflictos para favorecer el acceso al empleo y el emprendimiento como alternativa a los medios de vida asociados con la violencia, tanto en contextos convencionales de fragilidad como en países con focos de fragilidad. Por ejemplo, en Colombia se está diseñando un nuevo programa para favorecer el cumplimiento de los acuerdos de paz de 2016 y fomentar la resiliencia económica y ambiental de las comunidades que viven en la pobreza. Con ese fin, se combinan intervenciones en el emprendimiento local (especialmente entre los jóvenes), la restauración ambiental y la gobernanza inclusiva de los recursos naturales. El Proyecto de Apoyo a la Inclusión Financiera Agrícola y Rural en Burundi (2017-2025) promueve la inclusión financiera de los microempresarios. El énfasis del proyecto en el desarrollo del sector privado está contribuyendo a superar las dificultades relacionadas con la fragilidad política y social, y la atención que presta al empleo y el emprendimiento juveniles será esencial para mitigar el riesgo de futuros conflictos.

9. La promoción de la iniciativa empresarial local y de los servicios financieros locales refleja el reconocimiento del FIDA de que **puede haber oportunidades de apoyar el desarrollo del sector privado para aumentar la resiliencia en contextos de fragilidad**. Por ejemplo, en el norte de Nigeria, el Programa de Adaptación al Cambio Climático y Apoyo a los Agronegocios en el Cinturón de la Sabana, que concluyó en 2021, promovió satisfactoriamente el desarrollo de la capacidad empresarial de las mujeres y los jóvenes en un contexto marcado por la insurgencia armada y los factores de estrés ambientales y climáticos. Para ello, el proyecto promovió oportunidades empresariales en las principales cadenas de valor con una combinación de inversiones en servicios, desarrollo de las capacidades e infraestructura sobre la base de un enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad y que contó con el apoyo de terceros para la supervisión y el seguimiento. **Algunas de las esferas incluidas en el proyecto han sido objeto de la primera inversión del FIDA relacionada con una operación sin garantía soberana, en la empresa Babban Gona**, que también deseaba apoyar el desarrollo adaptado al clima de las cadenas de valor y los mercados locales, especialmente del maíz.
10. Por último, en algunos países, **los programas financiados por el FIDA han apoyado explícitamente el desarrollo de las comunidades rurales y la reconstrucción tras los conflictos para la reconciliación, en el contexto del mandato del FIDA**. Por ejemplo, tras la guerra civil en Burundi, el FIDA financió el Programa de Transición para la Reconstrucción Posterior al Conflicto (2004-2013), y ahora sigue apoyando la recuperación posconflicto con tres proyectos en curso que suman un total de USD 116 millones en financiación del Fondo. En Eritrea, el FIDA apoya la reconstrucción posconflicto a través del desarrollo de las cadenas de valor, ayudando a mitigar otros desafíos, como las continuas sequías, y contando con soldados desmovilizados para la creación de microempresas, por ejemplo, en el marco del Proyecto de Desarrollo Agropecuario Integrado en curso (2020-2028).

En Sudán del Sur, el FIDA contribuye a la recuperación posconflicto y la consolidación de la paz con su apoyo a los medios de vida rurales en las zonas con un gran número de personas retornadas tras los desplazamientos causados por el conflicto, por ejemplo, a través del Proyecto para Fomentar la Resiliencia de los Medios de Vida (2021-2027). En el ARRI de 2021 se recogía que, en Côte d'Ivoire, el Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agrícola y la Comercialización había tenido un impacto positivo en la integración social de los excombatientes a través de sus inversiones en formación. Asimismo, la actuación en situaciones posconflicto plantea al FIDA desafíos específicos, además de oportunidades para un impacto social positivo, debido a la presencia, en muchos casos elevada, de personas con discapacidad y al impacto de los conflictos en las cuestiones de género, también en lo relativo a la violencia de género.