

Signatura:	EB 2009/98/R.22
Tema:	15 c)
Fecha:	29 octubre 2009
Distribución:	Pública
Original:	Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

República Árabe Siria

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

Junta Ejecutiva — 98º período de sesiones
Roma, 15 a 17 de diciembre de 2009

Para **examen**

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Abdelhamid Abdouli

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2248

Correo electrónico: a.abdouli@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Índice

Abreviaturas y siglas	iii
Mapa de las operaciones del FIDA en el país	iv
Resumen de la estrategia en el país	v
I. Introducción	1
II. Contexto nacional	1
A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural	1
B. Políticas, estrategias y contexto institucional	5
III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país	7
A. Resultados, impacto y desempeño anteriores	7
B. Enseñanzas extraídas	9
IV. Marco estratégico del FIDA en el país	11
A. Ventaja comparativa del FIDA en el país	11
B. Objetivos estratégicos	11
C. Oportunidades de innovación	13
D. Estrategia de focalización	13
E. Vinculaciones con las políticas	14
V. Gestión del programa	14
A. Gestión del COSOP	14
B. Gestión del programa en el país	14
C. Asociaciones	15
D. Gestión de conocimientos y comunicación	15
E. Marco de financiación con arreglo al PBAS	16
F. Riesgos y gestión del riesgo	17
Apéndices	
I. COSOP consultation process (Proceso de consulta del COSOP)	1
II. Country economic background (Antecedentes de la economía del país)	2
III. COSOP results management framework (Marco de gestión de los resultados del COSOP)	3
IV. Previous COSOP results management framework (Marco de gestión de los resultados del COSOP anterior)	4
V. Pipeline projects (Proyectos en tramitación)	5

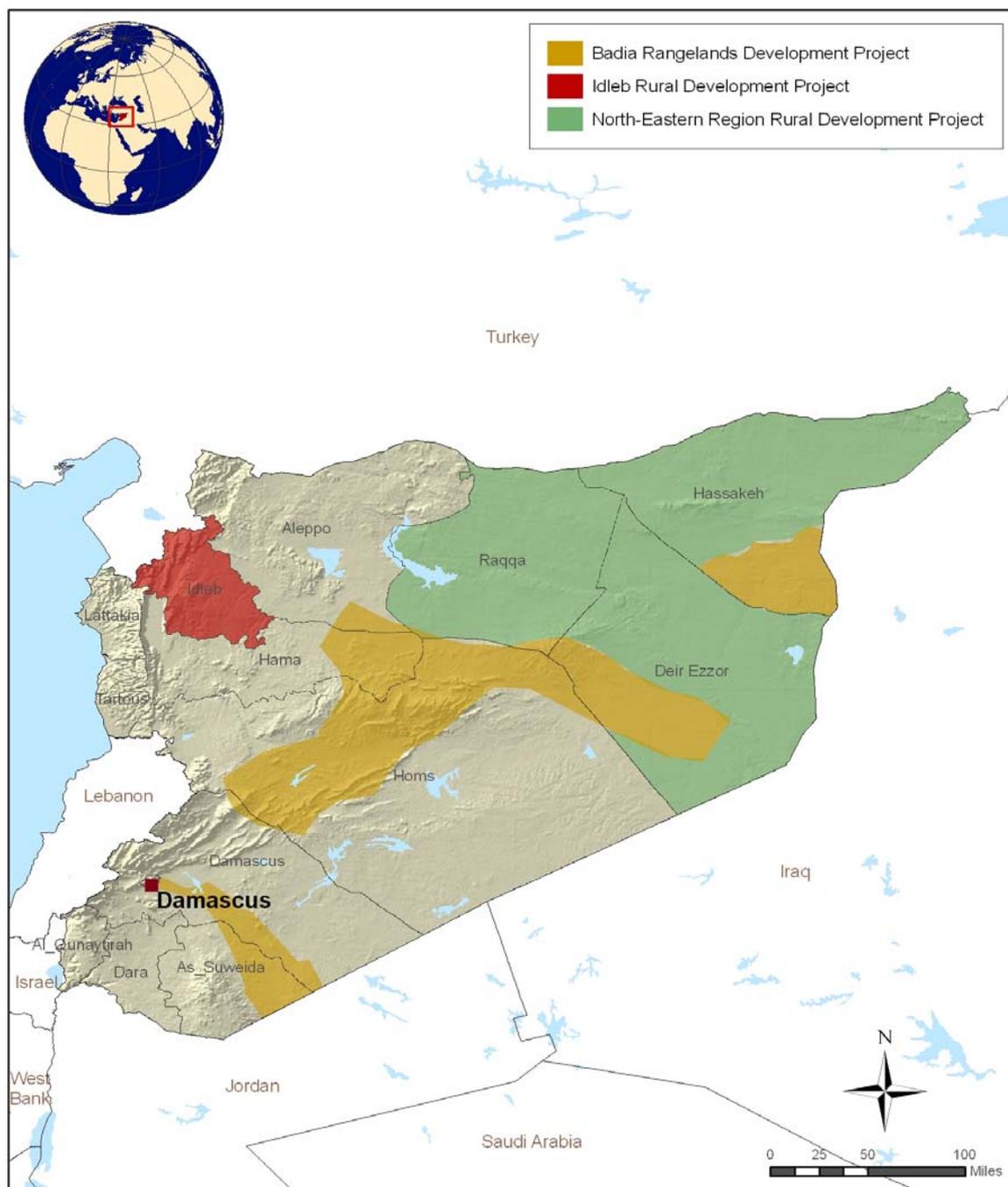
Expedientes principales

Expediente principal 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues	10
(La pobreza rural y las cuestiones relativas a los sectores agrícola y rural)	
Expediente principal 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)	12
(Matriz de organizaciones [análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas – análisis FODA])	
Expediente principal 3: Complementary donor initiative/partnership potential	14
(Posibilidades complementarias de asociaciones o iniciativas con donantes)	
Expediente principal 4: Target group identification, priority issues and potential response	16
(Identificación del grupo-objetivo, cuestiones prioritarias y posible actuación)	

Abreviaturas y siglas

ACSAD	Centro Árabe para el Estudio de las Zonas y las Tierras Áridas
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FADES	Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FODA	fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
GCAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre
ICARDA	Centro Internacional de Investigación Agrícola en las Zonas Secas
ICBA	Centro Internacional de Agricultura Biosalina
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
KfW	Institución Alemana de Crédito para la Reconstrucción
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Mapa de las operaciones del FIDA en el país



Fuente: FIDA

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del FIDA respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

Resumen de la estrategia en el país

1. La agricultura, piedra angular de la economía rural en la República Árabe Siria, emplea al 25% de la fuerza de trabajo y representa el 24% del PIB. Hasta hace poco, el Gobierno aplicaba una política de bienestar social y autoabastecimiento en las zonas rurales mediante los instrumentos del socialismo estatal: planificación de la producción, control de la comercialización, crédito dirigido y restricciones comerciales y subvenciones para insumos y agua. Durante muchos años, la producción, los precios y la comercialización de siete cultivos, denominados "cultivos estratégicos", que ocupan el 75% de la superficie cultivada, consumen el 89% del agua de riego y aportan el 60% del valor añadido de la agricultura. Actualmente, sólo el trigo, el algodón y la remolacha azucarera permanecen en el sistema de planificación centralizada. El sector privado domina el subsector de la ganadería y tiene un control casi total de la producción, los precios y la comercialización de los cultivos no estratégicos, la fruta y las hortalizas.
2. La pobreza se concentra en las zonas rurales y sigue siendo uno de los principales problemas que ha de afrontar el Gobierno. La pobreza rural afecta principalmente a: i) los pequeños agricultores y los agricultores en régimen de arriendo; los hogares de pequeños pastores; iii) las personas sin tierra; iv) los jóvenes sin empleo, y v) las mujeres rurales, en particular las que están a cargo del hogar.
3. El FIDA inició sus operaciones en la República Árabe Siria en 1982 y éstas han abarcado todas las gobernaciones. A finales de 2008, el Fondo había aportado un total de USD 126 millones en préstamos a siete proyectos de desarrollo, que han beneficiado a cerca de un millón de pobres rurales. La ventaja comparativa del FIDA reside en su capacidad para trabajar a nivel de las comunidades y en que sus intervenciones están destinadas a combatir la pobreza en las zonas marginales.
4. De acuerdo con los objetivos de reducción de la pobreza fijados en el Décimo Plan Quinquenal de la República Árabe Siria, 2006-2010 y con el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)*, la finalidad de este programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y del programa correspondiente del país es mejorar y diversificar los medios de vida de la población rural pobre y garantizar su sostenibilidad mediante el logro de tres objetivos estratégicos: a) gestión mejorada y sostenible de los recursos de tierras y agua por parte de los pobres: sin descuidar la agricultura de secano, se hará hincapié en desarrollar la agricultura de regadío y reducir al mismo tiempo la proporción de tierra regada con pozos de agua no renovable o no autorizados, diversificar la producción hacia cultivos de gran valor, mejorar la gestión de los recursos naturales (suelos, agua y pastizales) y adoptar un enfoque integrado de desarrollo rural con respecto a la producción ganadera; b) promoción de servicios de financiación rural y de pequeñas empresas y microempresas rurales que favorezcan a los pobres y sean sostenibles: el FIDA se centrará en promover productos que dan apoyo a los grupos de población rural más pobres, mediante el desarrollo de instituciones de microfinanciación y de pequeñas empresas y microempresas; el programa ayudará a esas instituciones ofreciendo acceso a fondos de préstamos y apoyo técnico para que diversifiquen su gama de productos y mejoren su gestión financiera de conformidad con las mejores prácticas internacionales; también prestará apoyo a las pequeñas empresas y microempresas, con el fin de que se creen cadenas de valor de productos básicos y servicios eficientes que permitan reforzar los vínculos con los mercados; c) fortalecimiento de la capacidad de los pobres rurales y sus organizaciones (empoderamiento de las comunidades rurales): entre las esferas de acción prioritarias cabe citar: i) el desarrollo de la capacidad de las comunidades, ii) el fomento de la creación de grupos de productores y asociaciones de intereses económicos comunes y iii) la promoción de la representación de las mujeres y otros grupos vulnerables en las estructuras comunitarias y los grupos de productores.

5. Se prevé que el nivel de financiación disponible para la República Árabe Siria en el marco del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) aumentará a una cifra situada entre USD 27 millones y 32 millones en el ciclo 2010-2012. De acuerdo con el PBAS, durante el periodo abarcado por este COSOP se elaborarán dos nuevos proyectos: el Proyecto de desarrollo integrado de la ganadería y el Proyecto de fomento del riego en la cuenca del río Al-Khabour.

República Árabe Siria

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

I. Introducción

1. El programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) de la República Árabe Siria, que abarca el período 2010-2015, es fruto de un proceso participativo de consulta con los principales interesados en la lucha contra la pobreza rural. En él se estudian las oportunidades de contribuir a reducir la pobreza rural en el citado período y se expone la manera en que el FIDA complementará las iniciativas del Gobierno y de otros asociados en el desarrollo. Los objetivos estratégicos definidos en el COSOP se ajustan totalmente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la estrategia de reducción de la pobreza de la República Árabe Siria (Décimo Plan Quinquenal, 2006-2010 y Visión 2025 conexas) y son compatibles con el Marco Estratégico y las prioridades del FIDA. A la preparación del COSOP han contribuido las largas consultas celebradas por el FIDA y los interesados nacionales entre junio de 2008 y septiembre de 2009, las enseñanzas extraídas de los proyectos concluidos recientemente y los proyectos en curso, el examen de numerosos datos y las visitas sobre el terreno centradas en objetivos concretos.

II. Contexto nacional

A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural

Antecedentes de la economía del país

2. La República Árabe Siria tiene una población de 19,5 millones de habitantes, de los cuales un 37% es menor de 15 años, y un ingreso per cápita de USD 1 570 (2006), por lo que puede ser clasificada como país de ingresos medios-bajos. En 2006, su índice de desarrollo humano¹ fue de 0,736, lo que la situó en el puesto 105 de un total de 179 países. En términos generales, los indicadores sociales de la República Árabe Siria son buenos y están en proceso de mejora; por ejemplo, la matriculación en las escuelas de enseñanza primaria es casi universal, la tasa de alfabetización de adultos² llega a un 82,5%, la esperanza de vida al nacer es de 73,9 años y la malnutrición infantil se sitúa en un 10%.
3. **El crecimiento económico general de la República Árabe Siria se mantuvo fuerte en 2007-2008³.** Pese a la disminución de la producción de petróleo y a las desfavorables condiciones climáticas, el crecimiento del PBI real se situó por término medio en un 5,4% en 2004-2006 y un 4% en 2007. Para 2008 se prevé que aumente a un 5%, como consecuencia de los esfuerzos del país por establecer una **economía social de mercado**. Se han alcanzado muchos logros, por ejemplo, se ha liberalizado la política comercial y monetaria, se ha unificado el tipo de cambio y se ha desregulado el sistema bancario. Todos los sectores no petroleros, con excepción del de la agricultura, han seguido registrando grandes progresos, y se calcula que el crecimiento del PIB real no petrolero fue de un 6% en 2007. Sin embargo, a mediados de 2008 la inflación se había disparado a un 17%, frente al 5% del año anterior. El déficit fiscal aumentó a un 3,5% del PIB en 2007 (se prevé que se mantenga en un 3% en 2008). La cuenta corriente externa llegó a situarse en un 4% del PIB en 2008, lo que supone una subida con respecto al 3,3% registrado en 2007. Las deudas externa y pública se mantienen en un nivel manejable, esto es, en un 25% y un 39% del PIB, respectivamente.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Human Development Indices: A statistical update 2008*.

² *Ibid.*

³ Fondo Monetario Internacional, Notas de información al público, 29 de octubre de 2008 y 26 de enero de 2009.

4. **Una economía con grandes dificultades.** El crecimiento económico de la República Árabe Siria no ha redundado en beneficio de los pobres, y las desigualdades son ahora todavía más marcadas. El fuerte aumento de la población en los últimos años ha dado lugar a un incremento constante del desempleo (en 2005 se cifraba en un 11,7%, y se calcula que al final de la década llegará a un 20%), sobre todo entre los jóvenes. El mercado laboral no es capaz de absorber a los 380 000 nuevos solicitantes de empleo que hay cada año. Las empresas públicas dan trabajo únicamente al 7% de la fuerza laboral del país. Por lo tanto, la carga de la creación de empleo recae en los sectores de la agricultura, la construcción, las manufacturas y los servicios.

La agricultura y la pobreza rural

5. **La agricultura es crucial para la economía de la República Árabe Siria.** La agricultura es la piedra angular de la economía rural, pues da empleo a una cuarta parte de la fuerza de trabajo y representa el 24% del PIB (2007). El limitado crecimiento de la actividad manufacturera del sector privado y del sector de los servicios ha dado lugar a una mayor dependencia de la agricultura. En los 10 años anteriores a 2004, el componente de valor agregado real del sector de la agricultura creció un 1,9% cada año y el empleo en este sector aumentó un 2,3%. Según el censo agrícola de 1994, la principal ocupación de 410 000 propietarios de tierras (esto es, el 71% de todos los propietarios de tierras) es la agricultura. Unos 40 000 propietarios de ganado y pastores no tienen tierra. Hasta hace poco, el Gobierno aplicaba una política de bienestar social y autoabastecimiento en las zonas rurales, mediante los instrumentos del socialismo estatal: planificación de la producción, control de la comercialización, crédito dirigido y restricciones comerciales, además de subvenciones a los precios, los insumos y el agua. Anteriormente estaban sujetos a una planificación centralizada la producción, los precios y la comercialización de siete cultivos, denominados “cultivos estratégicos” —cebada, garbanzos, algodón, lentejas, remolacha, tabaco y trigo— que ocupan el 75% de la superficie cultivada, consumen el 89% del agua de riego y aportan el 60% del valor agregado de la agricultura. En estos momentos, sólo el trigo, el algodón y la remolacha azucarera continúan formando parte del sistema de planificación centralizada. La política agrícola de la República Árabe Siria ha favorecido el desarrollo de cultivos estratégicos de poco valor y frenado el de los subsectores competitivos de la fruta, las hortalizas y la carne. El sector privado domina el subsector de la ganadería y controla casi totalmente la producción, los precios y la comercialización de cultivos no estratégicos, de las frutas y de las hortalizas.
6. **El subsector de la ganadería desempeña un papel importante en la economía del país.** La ganadería representa el 35% del valor de la producción agrícola y el 15% de las exportaciones del sector. La cría de ganado se lleva a cabo principalmente en pequeñas explotaciones y es la actividad preferida de los productores en pequeña escala, los agricultores sin tierra y las mujeres rurales. Sin embargo, las posibilidades del subsector se ven limitadas por varios factores: tamaño reducido de las cabañas; baja productividad; mejora genética limitada; alimentación desequilibrada y no aprovechamiento del forraje, y falta de especialistas en cría de animales debidamente preparados. Si hubiera organizaciones eficientes de agricultores y pastores sería más fácil subsanar algunas de esas limitaciones, sobre todo las relacionadas con la adquisición de insumos, la comercialización de los productos y las actividades de investigación y extensión impulsadas por la demanda.
7. **Subvenciones agrícolas ineficaces.** El Gobierno de Siria ha creado un sistema de subvenciones agrícolas que representa el 4% del PIB.⁴ Un 28% de los agricultores realiza actividades en el 75% de las tierras de regadío y un 49%, en el 10%, lo que significa que la mayor parte de la producción subvencionada está en manos de los

⁴ Banco Mundial, *Syria-Agriculture – Towards the Social Market*, octubre de 2008.

hogares en mejor situación. Así pues, **las subvenciones agrícolas, a pesar de resultar costosas, no llegan debidamente a los pobres; sus beneficios directos van a parar sobre todo a los hogares más ricos.** Además, las subvenciones al gasóleo y la electricidad distorsionan la realidad económica sobre el bombeo de agua, pues hacen que los agricultores utilicen mayores cantidades de agua, que apenas hacen aumentar su producción, y se muestren reacios a adoptar sistemas de riego que permitan ahorrar agua.

8. **Una base de recursos agrícolas limitada que se está deteriorando.** La República Árabe Siria es un país semiárido: el 55% de su territorio está formado por pastos naturales, desierto y montañas. La degradación de la tierra y el avance de la desertificación son graves (cerca de un 18% de la superficie del país está muy afectado por esos fenómenos). Por término medio, el 55% del país recibe menos de 200 milímetros de lluvia al año, y sólo en una reducida zona (el 15% del territorio) caen más de 350 milímetros. La mayoría de los terrenos son pequeños, pues el 56% de ellos tiene menos de 2 hectáreas. La zona de regadío aumentó de 0,65 millones de hectáreas en 1985 a 1,4 millones en 2004. En cerca de un 60% de esa zona se utilizan aguas subterráneas de pozos construidos y explotados a nivel privado, de los cuales más del 55% son ilegales. El modelo de crecimiento, basado en cultivos de regadío subvencionados (subvenciones a la energía, apoyo a los precios y protección del comercio), ha fomentado una utilización antieconómica del agua, lo que a su vez ha llevado al agotamiento de los recursos hídricos del país. El uso no sostenible de las aguas subterráneas ha provocado una explotación excesiva y contaminación en muchas zonas. Los principales ríos nacen fuera de las fronteras del país, por lo que la República Árabe Siria depende en gran medida (un 80%) de las aguas internacionales. El déficit hídrico global⁵ se sitúa actualmente en el 30% de la reserva renovable disponible, con variaciones claras de una cuenca a otra, y está previsto que la situación empeore debido al gran volumen de agua utilizado para la agricultura y al importante incremento de la demanda de agua en las ciudades. Sólo tres de las siete cuencas tienen un balance hídrico anual positivo. Inevitablemente, la producción agrícola es vulnerable al cambio climático, y los períodos de sequía provocan importantes caídas del PIB. Según los observadores, el ciclo natural de las sequías en la República Árabe Siria es cada vez más frecuente, lo cual es una consecuencia previsible del cambio climático.⁶
9. **Cambio climático.** De acuerdo con un subinforme de la Comunicación Nacional Inicial de Siria, titulado "Vulnerability Assessment and Adaptation of Climate Sector in Syria"⁷, se podrían producir los siguientes cambios climáticos en el Mediterráneo oriental en los próximos 50 años: i) la temperatura aumentará 2° Celsius en las regiones noroccidental y sudoriental de la República Árabe Siria, mientras que en el resto del país se registrarán incrementos de al menos 1° Celsius; ii) la pluviosidad crecerá en toda la región durante el verano y el otoño, y iii) el nivel del mar aumentará 70 cm de aquí a 2100. En el mismo informe se establece la conclusión de que se producirá un aumento del 9% de las necesidades de agua para el cultivo del trigo, las cuales, de no ser atendidas, provocarán una disminución de la producción de un 10%. Por lo que respecta al algodón, las necesidades de agua aumentarán un 8% y, de no satisfacerse, la producción disminuirá un 5%. En cuanto a los olivos, las necesidades de agua crecerán en torno a un 10% y, de no ser atendidas, la producción disminuirá un 5%. Entre las medidas de adaptación sumamente urgentes cabe citar el empleo de cultivares resistentes al calor y la sequía; la aplicación de prácticas de cultivo más adecuadas (relacionadas, por ejemplo, con la fecha óptima de siembra, la mejora de los cultivares y la previsión del agua necesaria y el

⁵ Varela-Ortega C. y Sagorday J., 2001, "Informe final sobre el uso del agua en la agricultura", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Proyecto GCP/SYR/006/ITA.

⁶ <http://www.irinnews.org/Report.aspx?Reportid=79006#>

⁷ Meslmani Y., 2008.

momento de utilizarla y la población de plantas); el uso de prácticas modernas de gestión hídrica y mejor tecnología de riego; el empleo de riego complementario, y la aplicación de técnicas agrícolas de conservación para aumentar la eficacia del agua de lluvia.

10. **Principales obstáculos al crecimiento agrícola.** La estructura agrícola de la República Árabe Siria se caracteriza sobre todo por el pequeño tamaño de las explotaciones (el 56% de ellas tiene menos de 2 hectáreas) y una productividad baja. Se han adoptado medidas para liberalizar la rígida economía socialista, pero el Gobierno, por temor a represalias internas, ha aplazado varias veces los planes de eliminar las subvenciones, con el fin de mantener los precios al consumo artificialmente bajos, lo que conduce a una mayor caída de los precios en la explotación. Aunque las estrategias y los planes del Gobierno se enfocan constantemente a la agricultura como sector principal, son muchos los obstáculos a un rápido crecimiento de este sector. Entre ellos cabe citar las condiciones climáticas desfavorables y la escasez de agua; la limitada superficie cultivable; la pérdida de fertilidad del suelo; el hecho de que las explotaciones sean pequeñas y estén dispersas y fragmentadas; el reducido acceso al crédito oficial, que impide la creación de activos productivos y el desarrollo de pequeñas empresas y microempresas, y la limitada aplicación de tecnologías agrícolas modernas, unida a unos servicios de apoyo agrícola deficientes. Los mercados locales están poco desarrollados y la infraestructura de comercialización es inadecuada (instalaciones de envasado, clasificación y almacenamiento refrigerado), lo que hace perder y malgastar muchos recursos. Hay falta de información sobre precios, volúmenes y normas de calidad, especialmente en lo que se refiere a los mercados europeo y del Golfo.
11. **La pobreza afecta principalmente a las zonas rurales.** Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la pobreza en la República Árabe Siria⁸ (2003-2004) afecta a un 11,4% de la población. Sin embargo, si se utiliza la línea superior de pobreza que corresponde específicamente a los gastos de las hogares, esa cifra aumenta a un 30,1%. La pobreza es mayor en las zonas rurales que en las urbanas (62% y 38%, respectivamente). En las regiones noroccidental y nordoriental del país (provincias de Idleb, Aleppo, Raqqa, Deir Ezzor y Hassakeh), que agrupan al 45% de la población, es donde la incidencia y la gravedad de la pobreza son mayores (58,1%). Varios factores indican que la situación de la pobreza ha empeorado en los últimos años y que muchas de las personas que antes vivían justo por encima de la línea de pobreza probablemente se han sumado ya al grupo de los pobres. De los pobres rurales, el 23% están empleados por cuenta propia (actividades agrícolas y no agrícolas); el 36% son asalariados; el 26% son trabajadores no remunerados (mano de obra familiar), y el 15% están desempleados (estudio del FIDA sobre evaluación y cartografía de la pobreza rural, 2006). De una forma u otra, la mayor parte de la población rural participa en tareas agrícolas; el empleo en actividades no agrícolas en el medio rural es aún escaso. El limitado acceso a tierras, agua, servicios y mercados reduce las posibilidades de las personas y los hogares de ganarse la vida de manera razonable con la agricultura. El Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria creó en 2008 el Fondo de Apoyo a la Agricultura, para ayudar a los pequeños agricultores a hacer frente al aumento de los precios de los insumos y mejorar la seguridad alimentaria. En respuesta a una petición del Gobierno, el FIDA ha redistribuido una suma de DEG 1 millón de su préstamo al Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia a ese fondo de apoyo.
12. **Grupo objetivo.** La pobreza rural afecta más a: i) **los pequeños agricultores y los agricultores en régimen de arriendo**, que no consiguen sacar de la agricultura lo mínimo para vivir y han de completar esos ingresos con un empleo

⁸ PNUD, Encuesta sobre los ingresos y los gastos de los hogares, 2005. La línea "inferior" de pobreza corresponde a una canasta de necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, esto es, necesidades esenciales. La línea "superior" de pobreza se refiere al consumo real de los pobres o a necesidades razonables.

asalariado, con actividades ganaderas y con actividades económicas no agrícolas; ii) los hogares de **pequeños pastores**, que poseen entre 50 y 100 ovejas o cabras (su principal medio de vida) y que también se ven obligadas a completar sus ingresos trabajando en el extranjero o en otro lugar del país; iii) las **personas sin tierra**, que dependen, para obtener la mayor parte de sus ingresos, de la venta de su trabajo en la República Árabe Siria y en los países vecinos; iv) **los jóvenes desempleados**, que no pueden crear sus propios hogares, y no tienen ingresos ni oportunidades de empleo a nivel local ni en el extranjero, y v) **las mujeres rurales**, en particular, las que están a cargo del hogar.

13. **Mujeres rurales y mujeres a cargo del hogar.** Desempeñan un papel primordial en la vida económica de las zonas rurales. La agricultura se está feminizando cada vez más, debido a que los hombres se dedican principalmente a empleos no agrícolas. Las mujeres son el elemento clave de la agricultura en pequeña escala, pues se ocupan de la mayor parte de las labores de cultivo y del ganado. También tienen pocas posibilidades de mejorar su calidad de vida, porque su acceso a activos y tierra es limitado (a pesar de la ley de herencia islámica), se las excluye en gran medida del crédito y las actividades generadoras de ingresos y apenas intervienen en las decisiones en el hogar y sobre asuntos públicos. El analfabetismo está más extendido entre las mujeres, y las tasas de matriculación en la enseñanza primaria son más bajas para las niñas que para los niños. A pesar de la importante participación de la mujer en tareas agrícolas, su trabajo se define generalmente como "trabajo familiar" y por ello no se las tiene en cuenta en las actividades de extensión ni en casi ninguna otra actividad. Son pobres y están marginadas y, por consiguiente, constituyen un grupo-objetivo específico del FIDA.
14. **Hogares rurales e inseguridad alimentaria.** Aproximadamente el 62% de los pobres rurales padecen una situación de inseguridad alimentaria o están expuestos a ella. Los hogares rurales en situación de inseguridad alimentaria suelen poseer menos tierras y menos cabezas de ganado, tienen más dificultades para producir todos los alimentos que necesitan y la pobreza les impide satisfacer sus necesidades alimentarias en el mercado. Un ejemplo de la determinación del Gobierno por erradicar el hambre y mejorar la seguridad alimentaria es el Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria, una iniciativa puesta en marcha en febrero de 2009⁹ con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Bajo la coordinación general del Centro Nacional de Política Agrícola, la formulación de ese programa estará concluida a finales de 2009. El programa incluirá los siguientes grupos temáticos: i) seguridad alimentaria, medios de vida y nutrición de los hogares; ii) instituciones agrícolas y rurales; iii) redes de seguridad; iv) producción agrícola de los pequeños agricultores; v) gestión de los recursos hídricos, y vi) producción ganadera en pequeña escala.

B. Políticas, estrategias y contexto institucional

Contexto institucional nacional

15. El punto de contacto del FIDA seguirá siendo la Comisión de Planificación del Estado, la entidad oficial encargada de la gestión de la deuda externa y la planificación económica. El organismo principal seguirá siendo el Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria, que actualmente se ocupa de los tres proyectos en curso financiados por el FIDA actuando a través de una serie de direcciones a nivel central y provincial. La Dirección de Cooperación Internacional se encarga de todos los programas con financiación externa, incluidas las intervenciones del FIDA, y rinde cuentas directamente al Ministro de Agricultura. Las principales direcciones encargadas del establecimiento de políticas nacionales proporcionan un mínimo de apoyo técnico al personal de las provincias y sobre el terreno. El Ministerio de Riego tiene la responsabilidad general de los recursos hídricos del país, incluida la

⁹ <http://www.napcssyr.org>

supervisión de las aguas subterráneas, y de la expedición de licencias de pozos de aguas subterráneas e infraestructura de riego por encima del nivel de las explotaciones.

16. Por lo que respecta a los proveedores de servicios, el FIDA ha trabajado en colaboración con la Comisión General de Investigación Agrícola Científica en lo tocante a la transferencia de tecnología y con el Centro Internacional de Investigación Agrícola en las Zonas Secas (ICARDA) y el Centro Árabe para el Estudio de las Zonas y las Tierras áridas (ACSAD). Esos centros, cuya sede se encuentra en Damasco, han proporcionado asistencia en materia de creación de capacidad a las instituciones nacionales de investigación y llevado a cabo investigaciones sobre la mejora de la productividad agrícola y la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión de los recursos naturales y las cadenas de valor y los mercados. El Banco Cooperativo Agrario fue uno de los primeros asociados del FIDA en proporcionar créditos a los agricultores.

Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

17. La estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno se recoge en el Décimo Plan Quinquenal para 2006-2010 y en la Visión 2025¹⁰. Los principales objetivos estratégicos del Plan son: a) aumentar el nivel educativo de los hogares pobres y combatir el analfabetismo; b) mejorar los servicios sociales en las regiones más pobres; c) desarrollar redes de seguridad social; d) formular políticas financieras orientadas a los pobres y mejorar la distribución de los ingresos; e) garantizar el acceso de los pobres a los recursos financieros desarrollando el concepto de microfinanciación, y f) empoderar a las comunidades locales y civiles para que desempeñen un papel más importante en el proceso de desarrollo. Las metas cuantitativas de la Visión 2025 son: erradicar el analfabetismo; reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, y conseguir un crecimiento económico de un 7% durante el período 2005-2025, así como un incremento anual de la población inferior a un 2,16%.
18. **Reforma: imperativo estratégico para el período abarcado por el Décimo Plan Quinquenal y años sucesivos.** El Décimo Plan Quinquenal se diferencia de los anteriores en que su objetivo es marcar la transición a una "economía social de mercado". La política económica se basará totalmente en los mecanismos de mercado de la oferta y la demanda para lograr una distribución más eficaz de los recursos. El Gobierno dejará de controlar las inversiones y las actividades comerciales, pero tratará de crear un entorno que promueva las inversiones y la competitividad. El Gobierno reconoce que sólo podrá llevar a la práctica esta nueva política creando alianzas con el sector privado y la sociedad civil. Las autoridades locales participarán en la formulación y aplicación de los planes locales y nacionales de desarrollo y movilizarán al sector privado y la sociedad a nivel local. Se prevé que el sector privado aumentará su producción y sus inversiones, lo que contribuirá a generar ingresos para el Estado. Las ONG y la sociedad civil tienen un importante papel que desempeñar en la ejecución de los programas de reforma social y capacitación. Una de las prioridades del Décimo Plan Quinquenal es promover el papel del sector privado como motor del crecimiento económico.
19. En el capítulo 10 del Décimo Plan Quinquenal se reconoce que la agricultura es sumamente importante para el desarrollo económico general y contribuye a generar ingresos, garantizar la seguridad alimentaria, crear nuevos empleos, proporcionar los insumos necesarios a la industria alimentaria y reforzar la estabilidad social en las zonas rurales. También se destaca la importancia de mejorar el acceso de la población pobre al crédito desarrollando un sistema de financiación rural sólido y sostenible y adoptando tecnologías y prácticas para aumentar la productividad y los ingresos.

¹⁰ Décimo Plan Quinquenal, 2006-2010 (http://www.planning.gov.sy/index.php?page_id=24): capítulo 3, Marco de referencia; capítulo 7, Agricultura y riego; capítulo 15, Agua potable y saneamiento; capítulo 25, Descentralización y desarrollo comunitario.

20. Por lo que respecta al desarrollo y a la gestión de los recursos hídricos, en el Décimo Plan Quinquenal se prevé la elaboración de un plan nacional destinado a lograr una utilización y gestión integradas de los recursos disponibles; cumplir los requisitos relacionados con el agua para alcanzar el desarrollo socioeconómico; llevar un control de calidad; garantizar la sostenibilidad, y hacer un uso más eficiente del agua. Entre los objetivos concretos figuran aplicar técnicas de riego modernas en el 50% de las tierras regadas actualmente por métodos tradicionales y aumentar la eficiencia del uso del agua en esas zonas hasta un 80%.
21. El Décimo Plan Quinquenal concede especial importancia a la creación de oportunidades de empleo para los pobres y los jóvenes desempleados. A este respecto, los objetivos son: a) fomentar la empresa privada y la innovación; b) reducir la responsabilidad del Gobierno en materia de creación de empleos; c) promover el desarrollo y la competitividad de las pequeñas empresas y las microempresas; d) desarrollar servicios de capacitación, creación de capacidad y rehabilitación, y e) crear "incubadoras" tecnológicas y empresariales a nivel de las aldeas.
22. El Gobierno concede suma prioridad a la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de los hogares pobres. En el contexto de los objetivos nacionales de desarrollo y las políticas macroeconómicas, se ha seleccionado una larga lista de proyectos, clasificados en tres grupos prioritarios, para recibir financiación en el marco del Plan. Se dará la máxima prioridad a los proyectos participativos de reducción de la pobreza que benefician a un gran número de personas pobres y grupos desfavorecidos. Además, para garantizar el cumplimiento de los objetivos, está previsto crear en la Comisión de Planificación del Estado, con la participación de representantes del sector privado y la sociedad civil, un sistema nacional amplio para supervisar la situación de la pobreza.

Armonización y alineación

23. Como parte de su tarea de planificación económica y gestión de la deuda externa, la Comisión de Planificación del Estado mantiene contactos periódicos con programas de las Naciones Unidas y otros programas respaldados por donantes, a fin de lograr una mayor coherencia de las actividades de asistencia para el desarrollo y de reforzar su impacto y eficacia. La Comisión coordina su labor con los ministerios competentes para dar prioridad a las necesidades y las intervenciones relacionadas con el desarrollo, y representa al Gobierno cuando se tratan cuestiones relacionadas con la contribución de los donantes y las entidades de financiación internacionales. A través de su Dirección de Cooperación Internacional, el Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria se encarga de todos los programas con financiación externa que guardan relación con la agricultura, incluidas las intervenciones financiadas por el FIDA. El PNUD, el FIDA y la Comisión Europea trabajan de consuno para ayudar a la Comisión a desempeñar su labor con los donantes de forma más eficaz.
24. Como miembro del equipo de las Naciones Unidas en el país con una presencia indirecta en Damasco, el FIDA ha participado activamente en diversas iniciativas interinstitucionales. Especialmente importantes son los procesos de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con los que se integrará toda la asistencia futura del FIDA.

III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país

A. Resultados, impacto y desempeño anteriores

25. El FIDA inició sus operaciones en la República Árabe Siria en 1982, y sus intervenciones han abarcado todas las gobernaciones. Al final de 2008, el Fondo había proporcionado un total de USD 126 millones en préstamos a siete proyectos de desarrollo, cuyo costo total se calcula en USD 474 millones, incluidos USD 205,4 millones de cofinanciación de otros donantes (Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social [FADES], Fondo de la Organización de Países

Exportadores de Petróleo (OPEP) para el Desarrollo Internacional (Fondo OPEP), PNUD y Banco Mundial) y cerca de USD 142 millones en contribuciones del Gobierno y los beneficiarios. Cuatro de esas intervenciones, las Fases I y II del Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Meridional, el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Jebel al Hoss y el Proyecto de Desarrollo Agrícola en la Región Costera Central, han concluido. Otras tres siguen en curso: el Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia, el Proyecto de Desarrollo Rural en Idleb y el Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Nordoriental.

26. Las intervenciones financiadas por el FIDA en la República Árabe Siria han beneficiado a cerca de un millón de pobres de las zonas rurales. Las actividades a gran escala de despedregado y aprovechamiento de las tierras han ocupado un lugar importante en los proyectos realizados hasta la fecha, y han permitido recuperar 170 000 hectáreas de tierra para la agricultura y aumentar la producción agrícola y ganadera. El despedregado ha tenido un impacto radical, similar al del riego de las zonas áridas. Las zonas de cultivo de los agricultores se han multiplicado por dos y las tierras se han vuelto más productivas y valiosas (el valor de la tierra aumentó al menos un 300%). La producción de manzanas, almendras y aceitunas del país se ha duplicado en los últimos diez años. El 40% de ese incremento se debe a las intervenciones financiadas por el FIDA. Según un estudio de evaluación de la recuperación de tierras (Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria y ACSAD, 2005), los ingresos de más de 100 000 familias beneficiarias de las actividades de despedregado han aumentado considerablemente. Además, las intervenciones financiadas por el FIDA han ayudado a las comunidades participantes a formular planes de acción comunitarios; han proporcionado agua potable y agua adicional para riego (mediante la perforación de pozos, la construcción de depósitos y cisternas y la rehabilitación de fuentes); han mejorado el acceso de las comunidades aisladas a mercados y servicios gracias a la construcción y rehabilitación de caminos de acceso rurales; han puesto en marcha actividades de microfinanciación, y han permitido establecer *sanduks* de aldea (una versión mejorada de las asociaciones de ahorro y crédito).
27. Las actividades del FIDA en el marco del Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia, que respaldan el programa de recuperación de tierras, abarcan una superficie de 3,2 millones de hectáreas, esto es, el 30% de los pastizales de ocho provincias del país. Hasta la fecha, las intervenciones del proyecto han generado beneficios ambientales y económicos directos para 17 000 familias, organizadas en 120 asociaciones de pastores, que participan plenamente en la ejecución del proyecto. Esto se ha conseguido rehabilitando más de un millón de hectáreas de pastizales, que han proporcionado 245 millones de unidades forrajeras para 3,5 millones de pequeños rumiantes. Las inversiones relacionadas con el abastecimiento de agua potable también abarcaron la construcción, el equipamiento y la explotación de pozos, así como la rehabilitación de cisternas. Se ha observado un incremento del 25% en el peso de los animales al nacer y en el momento del destete, en las tasas de pastos dobles y en la producción lechera. Gracias al desarrollo comunitario, el Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia ha permitido erradicar por completo el analfabetismo en 41 aldeas.
28. La grave sequía de los dos últimos años y el aumento de los precios de la mayoría de los insumos y los productos han obligado a muchos pastores a vender gran parte de su cabaña y, por consiguiente, el número de pequeños rumiantes ha disminuido en torno a un 50%. Sin embargo, la proporción de rebaños vendidos por los beneficiarios del Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia ha permanecido por término medio en un 25%. Los pastores de fuera de la zona del proyecto pagaron una media de 3 000 libras sirias por cabeza para mantener sus rebaños, mientras que los de la zona del proyecto pagaron sólo 500 por cabeza, ya que sus animales se alimentan en los pastizales gestionados por sus cooperativas de pastores.

29. Más recientemente dio comienzo la ejecución del Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Nordoriental en las tres gobernaciones económicamente deprimidas de Deir Ezzor, Hassakeh y Raqqa. El objetivo del proyecto es mejorar el bienestar socioeconómico de los hogares rurales más pobres mediante: i) el empoderamiento de las organizaciones comunitarias rurales; ii) el uso más eficiente del agua; iii) el acceso de los agricultores a servicios de asesoramiento eficaces, y iv) el desarrollo de pequeñas empresas y microempresas para crear empleo y garantizar el acceso a los mercados. La mejora de la gestión de los recursos hídricos, gracias al empoderamiento de las asociaciones de usuarios del agua y a la inversión en sistemas de riego modernos, reducirá considerablemente las posibilidades de que las fuentes de agua se sequen o se vuelvan salinas. Se prevé que los beneficiarios directos de las intervenciones del proyecto serán 140 000 personas y los indirectos, 160 000.

B. Enseñanzas extraídas

30. El FIDA es el principal donante que realiza actividades en el sector agrícola de la República Árabe Siria, por lo que ha adquirido gran experiencia y muchos conocimientos sobre la economía y la sociedad rural del país. Los proyectos de inversión (préstamos y donaciones) han sido utilizados por el Fondo como plataforma para influir en las decisiones de política y las inversiones del Gobierno para mitigar la pobreza. Las principales enseñanzas extraídas se exponen a continuación:
- a) **Enfoque participativo.** Aunque los beneficiarios se han mostrado dispuestos a participar en las actividades respaldadas por el proyecto a título individual, este tipo de participación no basta para crear una plataforma estructurada a partir de la cual los pobres rurales puedan dirigir su propio desarrollo. Queda mucho por hacer en lo que se refiere a la movilización de los beneficiarios, sobre todo con respecto al desarrollo y el empoderamiento de las organizaciones comunitarias. Como parte del programa del FIDA para el diálogo sobre políticas con el Gobierno, los proyectos respaldados por el Fondo (Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia, Proyecto de Desarrollo Rural en Idleb y, más recientemente, Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Nordoriental) se han aprovechado para promover la adopción, por primera vez en la República Árabe Siria, de un enfoque participativo a gran escala por parte del Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria.
 - b) **Focalización.** Gracias a la mejora de los métodos de focalización, se ha aceptado que la selección de zonas es la manera más adecuada de proceder en la República Árabe Siria. Aunque este tipo de mecanismo abarca grupos y comunidades más amplios, también se podría combinar con un mecanismo de recuperación de costos diseñado, en una escala decreciente, para garantizar que los beneficiarios más acomodados aporten una contribución mayor.
 - c) **Cuestiones de género.** Aunque la focalización en las mujeres ha dado buenos resultados en general, las más pobres a veces han quedado al margen de las actividades. El enfoque adoptado ha sido positivo en cuanto a la labor de extensión y la capacitación, pero ha tenido menos éxito en cuanto al acceso al crédito. Por lo tanto, las actividades destinadas a las mujeres deben tener más en cuenta la situación de pobreza y las dificultades con que éstas se enfrentan. Por ejemplo, con una pequeña donación del FIDA, la ONG italiana Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo (AIDOS), en colaboración con el Fondo de Desarrollo Rural Integrado de Siria, ha establecido un programa especial para mujeres en siete aldeas de Lattakia. Ese programa ha ayudado a desarrollar y reforzar los acuerdos institucionales para establecer a título experimental incubadoras de empresas de mujeres en las aldeas, que sirven como centros de asesoramiento, orientación, formación y negocios para la creación de pequeñas empresas y microempresas autosostenibles.

- d) **Recursos hídricos.** El agotamiento de los recursos de aguas subterráneas constituye un riesgo real, por lo que habría que promover el uso de técnicas modernas de riego en las zonas de regadío, siempre que sean adecuadas para las intervenciones del FIDA. El tema del uso eficiente del agua también se ha tratado mediante el fomento de las asociaciones de usuarios del agua que cada vez más formuladores de políticas reconocen como el mecanismo más apropiado para que los recursos hídricos sean sostenibles. Se ha observado que, además del aprovechamiento del agua para el riego, el aprovechamiento del agua para usos domésticos permite atender a las necesidades sociales de los pobres rurales, si bien introduciendo los ajustes necesarios en la infraestructura de abastecimiento de agua. Estas cuestiones se están tratando en el marco del Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Nordoriental y se tendrán en cuenta en el diseño del nuevo proyecto de desarrollo del riego propuesto.
- e) **Financiación rural.** Hasta hace seis años, el Banco Cooperativo Agrario ha sido el principal proveedor de financiación rural en las intervenciones del FIDA. Muchas mujeres rurales en situación desfavorecida y otras personas pobres siguen teniendo un acceso reducido o nulo al crédito, por no poder aportar garantías aceptables para el Banco Cooperativo Agrario. El FIDA debe seguir estudiando otras maneras de garantizar que esos servicios lleguen a los más pobres. A ese respecto, entre otras cosas, habría que promover instituciones financieras sostenibles de propiedad de la población local y gestionadas por ella, como los *sanduqs*. En el contexto del diálogo sobre políticas mantenido con el Gobierno, y en concreto sobre el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Jebel al Hoss y el Proyecto de Desarrollo Rural en Idleb, los responsables de la adopción de decisiones están reconociendo cada vez más que los sistemas de microfinanciación pueden tener un gran impacto en la población rural pobre.
- f) **Apoyo a la comercialización.** Los elementos que limitan el acceso a los mercados, como la infraestructura inadecuada, la falta de redes de comercio rural y la ausencia de información sobre los mercados hacen que los precios sean bajos, que la producción esté orientada al consumo y que los ingresos de los hogares sean exigüos. Los proyectos respaldados por el FIDA deberían afrontar de forma dinámica esas limitaciones y reforzar los vínculos entre los productores y los recolectores, los elaboradores y los comerciantes para garantizar un acceso regular a los mercados, la obtención de productos con valor agregado y precios óptimos. También habría que prestar más atención a la reducción de las pérdidas posteriores a las cosechas y a la necesidad de promover la agricultura por contrata como medio para ampliar el acceso de los pequeños agricultores a la cadena de valor.
- g) **Actividades de investigación y extensión basadas en la demanda y orientadas a los pobres.** Los servicios de investigación y extensión se han programado desde Damasco siguiendo un enfoque de arriba abajo basado en investigaciones y con poca interacción con los agricultores o los proveedores de servicios a nivel de las gobernaciones. Es evidente que cuando se generan o se transmiten tecnologías agrícolas a los agricultores los servicios de investigación y extensión agrícolas deben tener más presentes las necesidades de los pequeños productores y las mujeres rurales y hacer más hincapié en la productividad agrícola, la comercialización de los cultivos de alto valor, la integración de la agricultura y la ganadería y la mejor gestión del agua.
- h) **Sostenibilidad.** Tras el cierre de los proyectos concluidos del FIDA, la ejecución de los mismos ha proseguido con financiación del Gobierno, lo que demuestra que existe un fuerte sentido de apropiación. Sin embargo, los sistemas de seguimiento y evaluación de esos proyectos siguen siendo deficientes y tienen que ser reforzados.

IV. Marco estratégico del FIDA en el país

A. Ventaja comparativa del FIDA en el país

31. La ventaja comparativa del FIDA reside en su capacidad para trabajar a nivel de las comunidades y en que sus intervenciones están destinadas a combatir la pobreza en las zonas marginales. El Gobierno reconoce el importante papel del FIDA en el trabajo con los pobres rurales y en la esfera del desarrollo, por lo que espera seguir cooperando con el Fondo (el apéndice I contiene información sobre las consultas de alto nivel).

B. Objetivos estratégicos

32. De acuerdo con los objetivos de reducción de la pobreza previstos tanto en el Décimo Plan Quinquenal como en el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)*, la finalidad de este COSOP y del programa nacional conexo es lograr que la población rural pobre —hombres, mujeres y jóvenes— cuenten con medios de vida mejores, diversificados y sostenibles. Esto contribuirá a alcanzar al menos cuatro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: el Objetivo 1 (reducción de la pobreza), el 3 (cuestiones de género e igualdad de la mujer), el 7 (sostenibilidad ambiental) y el 8 (asociaciones). El FIDA continuará orientando sus actividades a la creación de sistemas institucionales integradores y sostenibles para gestionar los recursos naturales, crear empleo y generar ingresos. Esas actividades se basarán en el desarrollo de la agricultura de regadío y de secano, la mejora de la gestión de los recursos naturales, el refuerzo de la labor de investigación y extensión agrícolas y el fomento de las pequeñas empresas y microempresas y la microfinanciación. Asimismo, estarán respaldadas por inversiones, políticas e iniciativas pertinentes en materia de innovación y aprendizaje favorables a los pobres y se guiarán por varios objetivos estratégicos.
33. **Objetivo estratégico 1. Gestión mejorada y sostenible de los recursos de tierras y agua por parte de los pobres.** A raíz de la aplicación de la política de reforma agraria introducida por el Gobierno en la década de 1960, el acceso a la tierra por parte de todos los agricultores no supone un gran problema en la República Árabe Siria. El problema que se plantea está más bien relacionado con el deterioro de la calidad de la tierra. El objetivo fijado es restablecer la base de producción agrícola e impulsar la productividad en el sector. Eso permitirá que los hogares pobres produzcan en mayor medida sus propios alimentos y al mismo tiempo dispongan de un excedente para la venta, lo cual no sólo hará que aumenten sus ingresos, sino que también les dará acceso a los mercados de alimentos. Sin descuidar la agricultura de secano, se hará especial hincapié en desarrollar la agricultura de regadío (tecnologías de riego avanzadas en las explotaciones agrícolas) y en reducir simultáneamente el porcentaje de tierra regada con pozos de agua no renovable o no autorizados; diversificar la producción hacia cultivos de alto valor; mejorar la gestión de los recursos naturales (suelos, agua y pastizales), y adoptar un enfoque integrado de desarrollo rural con respecto a la producción ganadera. A este respecto, un elemento fundamental será la formulación de políticas y disposiciones institucionales que promuevan la adopción de tecnologías mejoradas (ver párrafo 37).
34. **Objetivo estratégico 2. Promoción de servicios de financiación rural y de pequeñas empresas y microempresas rurales que favorezcan a los pobres y sean sostenibles.** Con las recientes reformas del sector financiero, se han sentado las bases de un entorno jurídico y normativo propicio a la expansión de la microfinanciación en la República Árabe Siria. Además de constituir un hito por ser el primer instrumento legislativo de este tipo en la región, la ley de microfinanciación aprobada en 2007 proporciona un atractivo marco para crear instituciones de microfinanciación y ofrecer servicios de préstamos y ahorro a la población del país sin acceso a ellos. El FIDA se centrará en promover los productos que dan apoyo a los grupos de población rural más pobres y más vulnerables, lo que incluye el

desarrollo de instituciones de microfinanciación y pequeñas empresas y microempresas. El programa ayudará a las instituciones de microfinanciación en la medida en que les proporcionará acceso a fondos de préstamos y apoyo técnico para diversificar su gama de productos y mejorar su gestión financiera con arreglo a las mejores prácticas internacionales. También se prestará apoyo a las pequeñas empresas y microempresas, con el fin de crear cadenas de valor de productos básicos y servicios que sean eficientes y permitan reforzar los vínculos comerciales entre los pequeños productores, los recolectores, los elaboradores, los comerciantes y los consumidores, y garantizar un acceso regular a los mercados. El FIDA contribuirá también a desarrollar la capacidad de la unidad de la Comisión de Planificación del Estado especializada en la financiación rural para que pueda proporcionar apoyo profesional a las instituciones de microfinanciación.

35. **Objetivo estratégico 3. Fortalecimiento de la capacidad de los pobres rurales y sus organizaciones (empoderamiento de las comunidades rurales).** Se reforzarán las asociaciones con las instituciones de los pobres rurales y las organizaciones de la sociedad civil siguiendo el enfoque de desarrollo impulsado por las comunidades, de manera que la población rural pobre pueda desempeñar un papel destacado en su propio desarrollo. La eficacia de cualquier iniciativa de reducción de la pobreza depende en gran medida de que se cree un sentido de apropiación entre los pobres rurales. Así pues, el proceso se orientará a ofrecer apoyo a los pobres y a hacerlos participar activamente en las iniciativas comunitarias y las actividades productivas locales organizadas en torno a intereses comunes. Podría tratarse de cooperativas de agricultores, asociaciones de pastores, asociaciones de usuarios del agua y asociaciones de comercialización en las explotaciones agrícolas y fuera de ellas. El objetivo de las intervenciones respaldadas por el FIDA será encontrar la forma de vincular de manera eficaz las instituciones comunitarias con las estructuras de gobierno locales, para garantizar la coherencia de las decisiones en materia de inversiones y la sostenibilidad del funcionamiento y el mantenimiento de las inversiones del proyecto. Entre las esferas de acción prioritarias cabe citar: i) el desarrollo de la capacidad de las comunidades para planificar, realizar y mantener inversiones sociales y económicas a nivel comunitario; ii) el fomento de la creación de grupos de productores y asociaciones de intereses económicos comunes, para que los productores puedan explotar las economías de escala en la producción y la comercialización y aumentar su poder de negociación tanto en los mercados como con las autoridades; iii) la promoción de la representación de las mujeres y otros grupos vulnerables en las estructuras comunitarias y los grupos de productores, y iv) la vinculación de las instituciones comunitarias y las organizaciones de la sociedad civil con las estructuras de gobierno locales.
36. **Cuestiones intersectoriales.** Todas las iniciativas del FIDA seguirán haciendo hincapié en la participación de la población, la representación equilibrada de hombres y mujeres y la sostenibilidad ambiental. Se tratará de incorporar la perspectiva de género en todas las actividades mediante la estrategia pertinente elaborada por el Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria, con el apoyo de los donantes, para alcanzar el objetivo clave de que las mujeres tengan acceso a servicios de extensión, tecnología que permita ahorrar tiempo, tierras y servicios de microfinanciación.
37. Se seguirá fomentando el refuerzo de la capacidad de los proveedores de servicios en todas las iniciativas del FIDA. Esas medidas permitirán que las actividades de extensión e investigación agrícolas, las unidades especializadas en cuestiones de género y los sistemas y servicios veterinarios (a nivel nacional, regional y local) proporcionen asesoramiento basado en la demanda y orientado a los pobres sobre sistemas ganaderos, agrícolas y de riego más avanzados, tecnologías de poscosecha e información económica y comercial necesaria para diversificar la producción agrícola e introducir cultivos de alto valor. Esto permitirá contar con mecanismos más sostenibles para prestar servicios a los pobres rurales.

C. Oportunidades de innovación

38. **Objetivo estratégico 1.** La República Árabe Siria es un país principalmente semiárido, enfrentado a las consecuencias de sequía y el cambio climático que pueden llegar a ser muy graves (la sequía registrada entre 2006 y 2008, la peor en 40 años, tuvo efectos devastadores para un millón de personas). El FIDA se aliará con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y otros asociados potenciales, con el fin de utilizar los recursos de préstamos y de donaciones para reforzar la capacidad de adaptación de los grupos-objetivo al cambio climático. Las innovaciones consistirán, entre otras cosas, en la adopción de medidas sostenibles (aplicación de la nueva ley del agua) destinadas a promover una mejor gestión de los escasos recursos hídricos para la agricultura, que incluirán prácticas agronómicas y de ingeniería, y en el desarrollo de productos de financiación rural que puedan amortiguar el riesgo climático (por ejemplo, seguros de cosechas) y mejorar la capacidad de gestión de los riesgos de los participantes en las cadenas de valor.
39. **Objetivo estratégico 2.** El programa en el país promoverá las innovaciones relacionadas con las instituciones de microfinanciación para hacer llegar mejor los servicios de microfinanciación a los sectores más pobres de la población rural. Entre otras cosas, se crearán *sandouqs* en la mayoría de las zonas rurales, que se agruparán en asociaciones regionales (de segundo grado) y, en última instancia, en una institución de microfinanciación nacional principal de propiedad de los *sandouqs*. Existen muchas posibilidades de trabajar con el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (GCAP), la Unión Europea, la Institución Alemana de Crédito para la Reconstrucción (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW), el Organismo Italiano de Cooperación y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) para encontrar métodos innovadores de promover la microfinanciación en las zonas rurales del país. Además, se podrían encontrar oportunidades de adoptar un enfoque favorable a los pobres basado en la cadena de valor para vincular a los pequeños productores y empresarios con otros agentes de la cadena de suministro. La iniciativa piloto para el establecimiento de incubadoras de empresas de mujeres rurales en las aldeas, introducida en la región costera central hace tres años, también presenta muchas posibilidades de poderse reproducir en otras zonas.
40. **Objetivo estratégico 3.** En el marco del programa en el país se reproducirán las experiencias de desarrollo comunitario mediante las intervenciones en curso reconocidas como innovadoras y satisfactorias en el contexto del país, por ejemplo, las asociaciones de agricultores, las asociaciones de pastores, los comités de desarrollo de las aldeas y las asociaciones de usuarios del agua establecidos y capacitados para mejorar la gestión de los recursos naturales, el acceso a los mercados y la microfinanciación. Las innovaciones que se estudiarán estarán centradas en el refuerzo de la sostenibilidad de las estructuras comunitarias mediante la creación de vínculos sólidos con las instituciones de gobierno locales.

D. Estrategia de focalización

41. El criterio de focalización propuesto tiene tres vertientes: i) **nivel de las gobernaciones:** el FIDA centrará sus intervenciones en las gobernaciones con gran concentración de pobreza rural; ii) **nivel de las comunidades:** en las gobernaciones seleccionadas, se determinarán las comunidades más pobres y desfavorecidas, para ayudarlas a establecer sus propios mecanismos de focalización, sin exclusiones a priori, y iii) **intervenciones "a medida":** las intervenciones se adaptarán en función de su objetivo, ámbito de aplicación y envergadura, con objeto de que sean atractivas, sobre todo para las personas pobres.

E. Vinculaciones con las políticas

42. El diálogo con el Gobierno sobre los objetivos estratégicos del país tendrá lugar en el marco de las consultas anuales sobre el PBAS. El Centro Nacional de Política Agrícola podría desempeñar un papel importante como asociado del FIDA en el país. Sobre la base de los logros y los resultados mencionados anteriormente (véase el párrafo 30), las principales vinculaciones en materia de políticas entre el logro de los objetivos estratégicos de este COSOP y las iniciativas del Gobierno para reducir la pobreza estarán relacionadas con: i) el apoyo a la evaluación del cambio climático y su impacto directo e indirecto en los medios de vida y los sistemas de producción de los pobres, y la sensibilización al respecto (objetivo estratégico 1); ii) el fomento de medidas en pro de la gestión participativa de los recursos naturales mediante un proceso de descentralización y concediendo una función más destacada a la sociedad civil y las comunidades locales (objetivos estratégicos 1 y 3); iii) la ampliación del acceso sostenible de los grupos-objetivo del COSOP a servicios financieros, por ejemplo, transformando los *sandugs* en instituciones financieras legales y permitiendo que las instituciones de microfinanciación establezcan tipos de interés de mercado (objetivo estratégico 2), y iv) la mejora de la eficacia y la producción agrícolas concediendo menos importancia a la producción de cultivos estratégicos y flexibilizando los controles de los precios al por menor (objetivo estratégico 1). El FIDA aprovechará los proyectos de inversión para respaldar la investigación económica y sobre políticas destinada a documentar las distorsiones de las políticas en vigor y evaluar la eficacia de otras opciones de política para lograr los objetivos estratégicos establecidos y las metas del Gobierno en materia de políticas.
43. El FIDA coordinará sus actividades con otros donantes para favorecer la participación de la sociedad civil y el sector privado, por ejemplo, mediante acuerdos de colaboración entre el sector público y el privado con garantías adecuadas para asegurar un nivel suficiente de inversiones en infraestructura rural para la comercialización de los productos agrícolas. El FIDA trabajará también con otros donantes para animar al Gobierno a aumentar el gasto en programas sociales con objetivos concretos, que permitan mitigar los efectos de la eliminación de las subvenciones a los combustibles. Se tomarán medidas para que los intermediarios del FIDA sobre el terreno participen de forma efectiva en las reuniones y consultas periódicas celebradas con el Gobierno y otros donantes para tratar cuestiones de política más amplias.

V. Gestión del programa

A. Gestión del COSOP

44. El COSOP será gestionado por el equipo de gestión del programa en el país, compuesto por funcionarios radicados en la sede del FIDA o en la República Árabe Siria y por representantes de los asociados locales, como proveedores de servicios públicos, organizaciones de agricultores y ONG. La gestión del COSOP entrañará la celebración anual de talleres de examen, una revisión a mitad de período para evaluar los logros alcanzados y un informe final que recogerá las enseñanzas extraídas e información para la preparación del próximo COSOP. Se elaborará un marco oficial de evaluación del impacto para utilizarlo en el diseño y la ejecución de proyectos futuros.

B. Gestión del programa en el país

45. **Asociación para la ejecución del programa en el país.** El presente COSOP se utilizará como instrumento para la planificación y supervisión de las intervenciones respaldadas por el FIDA en la República Árabe Siria. El equipo de gestión del programa en el país llevará un seguimiento del marco de resultados del COSOP y proporcionará apoyo para la ejecución de los proyectos en marcha. Los miembros del equipo radicados en el FIDA visitarán el país al menos una vez al año para examinar los progresos realizados en la ejecución, celebrar seminarios de

intercambio de conocimientos sobre temas concretos (como financiación rural, desarrollo impulsado por la comunidad, cuestiones de género y desarrollo) y determinar los problemas relacionados con la innovación, el diálogo sobre políticas y las asociaciones.

46. **Supervisión.** Todas las intervenciones financiadas por el FIDA en la República Árabe Siria son, y continuarán siendo, supervisadas directamente por el FIDA. Las actividades de supervisión se centrarán en los aspectos fiduciarios, el apoyo a la ejecución y la solución de problemas para mejorar los logros en materia de resultados e impacto.
47. **Proyectos en situación de riesgo.** No hay proyectos en situación de riesgo en la República Árabe Siria, porque la ejecución de toda la cartera ha sido satisfactoria. Las dificultades ocasionadas por la lenta tramitación de las propuestas presentadas, que retrasaron la adquisición del equipo pesado para las actividades de recuperación de tierras se han superado casi todas. Debido a la reciente sequía registrada en la zona del proyecto de Badia y al elevado costo del combustible (2008), los piensos y la mayoría de los insumos agrícolas, la aplicación del proyecto ha perdido algo de impulso en el último año y su sostenibilidad se ha puesto a prueba.
48. **Gestión de la retroadaptación.** El proyecto más reciente del FIDA en la República Árabe Siria, el Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Nordoriental, que fue declarado efectivo en marzo de 2008, está en consonancia con los objetivos estratégicos definidos anteriormente en este COSOP. En lo que respecta al Proyecto de Desarrollo Rural en Idleb, en la revisión a mitad de período se hará todo lo posible por retroadaptar las intervenciones, de manera que se ajusten más a los objetivos estratégicos.

C. Asociaciones

49. **Colaboración institucional.** Además de los asociados nacionales indicados más arriba, el FIDA tiene el propósito de colaborar con los principales donantes, como el FADES, el Banco Islámico de Desarrollo, el Fondo OPEP, el Banco Mundial y, siempre que sea posible, con donantes bilaterales como la Unión Europea, organismos de cooperación alemanes (la Institución de Crédito para la Reconstrucción y el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica), el Organismo Italiano de Cooperación y la JICA. Se tratará de establecer alianzas relacionadas con la investigación con centros internacionales y regionales como: i) el ICARDA y el ACSAD (mejora de los cultivos, integración de la agricultura y la ganadería, investigación socioeconómica y sobre políticas y gestión de los recursos naturales); ii) el Centro Internacional de Agricultura Biosalina (ICBA) (generación y transferencia de tecnología relacionadas con las aguas marginales); iii) el GCAP (financiación rural); iv) el FMAM (medio ambiente), y v) la FAO y el PNUD, por ejemplo en el marco del apoyo al proyecto Agropolis, pero también en general, para garantizar una mejor complementariedad de las actividades.
50. **Coordinación institucional.** Las intervenciones financiadas por el FIDA seguirán centrándose en gran medida en el trabajo mediante asociaciones y en estrecha consulta con los principales interesados directos para generar complementariedades y sinergias. En el expediente principal 2 se presenta un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de las principales instituciones del país y se determinan las esferas en las que puede haber complementariedades con el FIDA.

D. Gestión de conocimientos y comunicación

51. La gestión de los conocimientos tendrá lugar a tres niveles. A nivel del proyecto, el FIDA promoverá los programas y talleres de intercambio para agricultores sobre temas concretos, a fin de examinar y documentar las mejores prácticas y de facilitar el intercambio de información entre los diversos asociados. A nivel nacional, el FIDA ayudará a la Comisión de Planificación del Estado a establecer un sistema integral de seguimiento de la pobreza a nivel nacional con la participación de representantes del

sector privado, la sociedad civil y ONG. A nivel regional, las actividades de presentación de informes y difusión de conocimientos se verán respaldadas por la Red de acceso a los conocimientos para las zonas rurales con conexión a Internet (KariaNet), un sistema digital de establecimiento de redes que interconecta los proyectos del FIDA con objeto de compartir conocimientos en la región y por el Programa de creación de capacidad para una gestión orientada a los resultados y el impacto.

E. Marco de financiación con arreglo al PBAS

52. El nivel de financiación disponible actualmente para la República Árabe Siria con arreglo al PBAS asciende a USD 21 millones para el trienio 2007-2009 y está previsto que aumente a un total de entre USD 27 millones y USD 32 millones en el ciclo 2010-2012. Se prevé que, además de las medidas que están adoptando el FIDA y el Gobierno para mejorar la gestión de los proyectos y tener acceso a fondos de contrapartida, la ejecución del Programa Nacional de Reforma hará que aumente considerablemente la puntuación con arreglo al PBAS y, por tanto, que crezca la proporción de recursos del FIDA que recibirá la República Árabe Siria en los próximos años.

Cuadro 1
Cálculo para el primer año del COSOP con arreglo al PBAS

<i>Indicador</i>	<i>Primer año del COSOP</i>
Puntuaciones del sector rural	
Marco normativo y jurídico de las organizaciones rurales	3,63
Diálogo entre el Gobierno y las organizaciones rurales	3,88
Acceso a la tierra	4,00
Acceso al agua para uso agrícola	4,50
Acceso a los servicios de investigación y extensión agrícolas	3,67
Condiciones propicias para el fomento de servicios financieros rurales	3,75
Clima favorable a la inversión para las empresas rurales	4,33
Acceso a los mercados de insumos y productos agrícolas	4,33
Acceso a la enseñanza en las zonas rurales	4,63
Representación	4,50
Asignación y gestión de recursos públicos para las zonas rurales	5,13
Responsabilización, transparencia y corrupción en las zonas rurales	3,75
Promedio	4,19
Puntuación de los proyectos en situación de riesgo	5
Puntuación según el índice de asignación de recursos de la Asociación Internacional de Fomento (evaluación de las políticas e instituciones nacionales)	-
Puntuación del país	4,463
Asignación anual (en millones de USD) (2009)	6,7

Cuadro 2
Relación entre los indicadores de resultados y la puntuación del país

<i>Hipótesis de financiación</i>	<i>Calificación de los proyectos en situación de riesgo (+/- 1)</i>	<i>Puntuación de los resultados del sector rural (+/- 0,3)</i>	<i>Variación porcentual de la puntuación del país con arreglo al PBAS respecto de la hipótesis básica</i>
Hipótesis baja	1	3,89	-25%
Hipótesis básica	0	4,19	0
Hipótesis alta	0	4,49	+29%

53. Con arreglo al PBAS, se ha decidido proceder a la elaboración de dos nuevos proyectos —el Proyecto de desarrollo integrado de la ganadería y el Proyecto de fomento del riego en la cuenca del río Al-Khabour— durante el período que abarca el presente COSOP.

F. Riesgos y gestión del riesgo

54. **Objetivo estratégico 1.** El principal riesgo guarda relación con el cambio climático y el agotamiento de las aguas subterráneas del país. Se aborda en las secciones relativas a la agricultura y la pobreza rural y a las oportunidades de innovación. La reducción o eliminación de las subvenciones y el vertiginoso incremento de los precios de los piensos y de la mayoría de los insumos agrícolas, que crean presiones inflacionistas con posibles efectos adversos para los pobres rurales, también plantean riesgos. Se hará frente al riesgo que corre la población rural pobre aumentando la participación del grupo-objetivo en las cadenas comerciales de productos agrícolas y diversificando y comercializando su producción. Existe otro riesgo relacionado con la posibilidad de que los agricultores o usuarios de los pastizales no estén preparados para trabajar juntos y conseguir una gestión integrada de los recursos naturales. Ese riesgo se puede paliar introduciendo incentivos claros, como la prestación de apoyo a las iniciativas comunitarias y los grupos de usuarios de tierras, similares a los adoptados en el modelo establecido en el marco del Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia para promover la gestión participativa de los pastizales y en el Proyecto de Desarrollo Rural en Idleb y el Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Nordoriental en relación con la gestión participativa de los recursos hídricos.
55. **Objetivo estratégico 2.** El principal riesgo se refiere a la inviabilidad de las iniciativas propuestas por los beneficiarios, y se puede mitigar mediante una cuidadosa selección de las actividades que van a recibir apoyo, aumentando la capacidad técnica y de gestión financiera de los empresarios y utilizando planes empresariales bien diseñados y contratos basados en los resultados. El riesgo de que las cadenas de valor y los productos y servicios de microfinanciación queden en manos de minorías privilegiadas se abordará mediante la selección de préstamos y otros productos (mejora de las capacidades, información sobre los mercados, etc.) que guardan relación con los recursos y las limitaciones a que se enfrentan los prestatarios pobres, y haciendo que el tamaño y el propósito de los paquetes de ayuda sean menos atractivos para las personas que no son pobres.
56. **Objetivo estratégico 3.** El principal riesgo está relacionado con la sostenibilidad de esos grupos a medio y largo plazo. Este riesgo se reducirá alentando la formación voluntaria de grupos en función de sus necesidades e intereses económicos comunes y proporcionándoles una formación adecuada y asistencia en materia de creación de capacidad. También existe el riesgo de que no se aplique debidamente la

metodología participativa. Para afrontarlo será necesario impartir una formación amplia al personal y las comunidades participantes en el proyecto, que también deberán tener la oportunidad de familiarizarse con los procesos participativo y consultivo, adoptados en el resto de la región, que se están promoviendo en el marco del Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Nordoriental y que se deberán tener en cuenta en el diseño de los dos proyectos propuestos y actualmente en tramitación.

COSOP consultation process

1. A RB-COSOP CPMT has been established, consisting of a mixture of 17 members (in-house 8 from PN, PT and PD) and in-country (10 from the Ministry of Agriculture and Agrarian Reform, Ministry of Irrigation, State Planning Commission, ICARDA, ACSAD, and free lance consultants). The Minister of Agriculture and Agrarian Reform himself endorsed the RB-COSOP recommendations throughout the consultation process. His Deputy played an active role in the establishment of the strategic directions of the COSOP and the preparation of the projects' Concept Notes.
2. COSOP preparation was initiated with two studies. The first related to livestock development constraints and opportunities (2006); the other was a rural poverty profile (2008). Preparation of the results-based COSOP also largely benefited from the findings of the project completion reports on the Jebel Al-Hoss Agricultural Development Project (2007) and the Coastal Midlands Agricultural Development Project (2008).
3. Continuous consultations were held with relevant, in-country stakeholders and donors with regard to the strategic directions of the COSOP and the project pipeline.
4. Secondary data was collected, together with related documents prepared by government agencies and other donors.
5. The PBAS was updated on the basis of sector and portfolio performance and evolving policy and institutional changes in the country.
6. Concept notes were prepared on the two pipeline projects.
7. Reviews were held (both in-house and in-country). In-country validation workshop took place on 13 July 2009 at the Ministry of Agriculture and Agrarian Reform in Damascus. All RB-COSOP recommendations were endorsed by country stakeholders and partners.

Throughout COSOP preparation, substantial use was made of the following references:

- Syria - Country Programme Evaluation, OE, IFAD 2000
- Syria - COSOP, IFAD, 2001
- Syria - Rural Poverty Assessment and Mapping, IFAD, 2006
- Syria - Livestock sub-sector constraints and opportunities, IFAD 2006
- Syria - Jebel Al-Hoss Agricultural Development project, Project Completion Report, IFAD, 2007
- Syria - Coastal Midlands Agricultural Development project, Project Completion Report, IFAD, 2008
- Syria - Rural Poverty Profile, IFAD, 2008
- Selected IFAD policy papers on rural finance, rural enterprises development, targeting, private sector partnership, etc.
- Poverty in Syria 1996-2004: Diagnosis and pro-poor policy considerations, UNDP 2005
- Syria - Human Development Report, Statistical Update, UNDP 2008
- National Agricultural Policy Centre, 2007. State of Food and Agriculture in Syria
- Syria - Tenth Five Year Plan 2006-2010
- Strategic Framework of IFAD 2007-2010
- Syria - GEF Country Portfolio Evaluation – March 2009
- Syria - Agriculture - Towards the Social Market, the World Bank, Oct 2008
- Syria Agriculture and Irrigation Aide Memoire – World Bank, Sep 2008

Country economic background

Land area (km2 thousand) 2006 1/	184	GNI per capita (US\$) 2007 1/	1 760
Total population (million) 2007 1/	19.9	GDP per capita growth (annual per cent) 2007 1/	4
Population density (people per km2) 2006 1/	106	Inflation, consumer prices (annual per cent) 2007 1/	4.2
Local currency	SP	Exchange rate: US\$ 1 =	49.5
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 2001-2007 1/	2.7	GDP (US\$ billion) 2007 1/	38.1
Crude birth rate (per thousand people) 2006 1/	27	GDP growth (annual per cent) 1/	
Crude death rate (per thousand people) 2006 1/	3	2000	2.7
Infant mortality rate (per thousand live births) 2007 1/	12	2006	6.6
Life expectancy at birth (years) 2007 1/	74	Sectoral distribution of GDP 2007 1/	
Number of rural poor (million) (estimate) 3/	5.4	per cent agriculture	20.4
Poor as per cent of total rural population 3/	56	per cent industry	31.6
Total labour force (million) 2006 1/	7.91	per cent manufacturing	7.8
Female labour force as per cent of total 2006 1/	31	per cent services	48.0
Education		Consumption 2007 1/	
School enrolment, primary (per cent gross) 2007 1/	126	General government final consumption expenditure (as per cent of GDP)	11.6
Adult literacy rate (percentage of pop. 15+) 2007 1/	81	Household final consumption expenditure, etc. (as per cent of GDP)	70.6
Nutrition		Gross domestic savings (as per cent of GDP)	20
Daily calorie supply per capita	n/a	Balance of Payments (US\$ million)	
Malnutrition prevalence, height for age (per cent of children under 5) 2006 2/	19	Merchandise exports 2007 1/	14 309
Malnutrition prevalence, weight for age (per cent of children under 5) 2006 2/	7	Merchandise imports 2007 1/	13 635
Health		Balance of merchandise trade	674
Health expenditure, total (as per cent of GDP) 2006 1/	n/a	Current account balances (US\$ million)	
Physicians (per thousand people)	1	before official transfers 2007 1/	915
Population using improved water sources (per cent) 2004 2/	93	after official transfers 2006 1/	920
Population with access to essential drugs (per cent) 2/	n/a	Foreign direct investment, net 2006 1/	600
Population using adequate sanitation facilities (per cent) 2004 2/	90	Government Finance	
Agriculture and Food		Cash surplus/deficit (as per cent of GDP) 2007 1/	-5.1
Food imports (per cent of merchandise imports) 2006 1/	13	Total expenditure (per cent of GDP) 2006 1/	n/a
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2006 1/	n/a	Total external debt (US\$ billion) 2006 1/	6.5
Food production index (1999-01=100) 2006 1/	119	Present value of debt (as per cent of GNI) 2006 1/	19.4
Cereal yield (kg per ha) 2006 1/	1 765	Total debt service (per cent of GNI) 2007 1/	1.3
Land Use		Lending interest rate (per cent) 2006 1/	n/a
Arable land as per cent of land area 2006 1/	n/a	Deposit interest rate (per cent) 2006 1/	n/a
Forest area as per cent of total land area 2006 1/	n/a		
Irrigated land as per cent of cropland 2006 1/	n/a		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators – Country at the Glance* 2008.

2/ UNDP, *Human Development Report, 2007/2008*

3/ IFAD, *Rural Poverty Assessment and Mapping, 2006*

COSOP results management framework

Country Strategy Alignment	Key Results for COSOP			COSOP Institutional, Policy Objectives
Poverty Reduction Strategy: Tenth Five-Year Plan: Chapter 7, Agriculture/Irrigation	Strategic objectives (SOs)	Outcome that COSOP is expected to influence *	Milestone indicators showing progress towards SO*	
<p>1.1 Ensure food security, create jobs, and enhance social stability in the rural areas.</p> <p>1.2 Introduce modern irrigation techniques to 50 per cent of lands currently irrigated by old methods and improve water-use efficiency by 80 per cent.</p> <p>Chapter 15, Drinking water and sanitation</p> <p>1.3 Provide potable water to 93% of rural population</p> <p>1.4 Recovery rates for maintenance of drinking water supply</p>	<p>SO1: Promote sustainable access of poor households to land and water resources.</p>	<p>1.1. About 50 % of farmers (of which 20 % are women) under NERRDP and AKRBIDP diversify, and introduce fodder and high-value crops by end of COSOP period;</p> <p>1.2. About 50 % of farmers (of which 20 % are women) under NERRDP and AKRBIP adopt modern irrigation systems by COSOP end;</p> <p>1.3 Both animal production and the incomes of producers' (30 % are women) in ILDP area increased by 80%.</p>	<p>1.1 At least 50 % of target households under IFAD-funded projects trained in new technologies, including irrigation, by mid term and 100 % by COSOP end;</p> <p>1.2 Adaptive research trials and demonstrations established on farmers' fields;</p> <p>1.3 At least 50 % of livestock owners trained in improved feeding, management and breeding practices by mid term and 100 % by COSOP end.</p>	<p>1.1 Adaptation strategies are responsive to rural small producers' needs;</p> <p>1.2 Licensing system removed and retail price controls relaxed;</p> <p>1.3 Same as 3.1 below.</p>
<p>2 (a) Improve access by the poor to credit, including microfinance, to enhance productivity and incomes;</p> <p>2 (b) Encourage private initiative and innovation; promote development and competitiveness of SMEs.</p>	<p>SO2: Promote sustainable rural financial services and pro-poor rural SMEs.</p>	<p>2.1. About 50 % of SMEs access credit annually;</p> <p>2.2. About 50 % of SMEs report improved profitability and increases in employment;</p> <p>2.3. About 50 % of value chains attain financial viability by COSOP end;</p> <p>2.4 About 80 % of MFI/<i>sanduqs</i> established in IRDP and NERRDP survive after 3 years and become sustainable.</p>	<p>2.1 About 50 % of target communities and SMEs have access to credit and skills improvement by mid-term and 100 % by COSOP end;</p> <p>2.2 Five <i>sanduqs</i> established annually under IRDP and NERRDP (baseline: 15 <i>sanduqs</i> in 2008);</p> <p>2.3 About 50 % of trained beneficiaries (of which 30 % are women) under NERRDP and AKRBIDP engage in IGAs.</p>	<p>2.1 MFIs/<i>sanduqs</i> grouped into associations and apex MFI;</p> <p>2.2 <i>Sanduqs</i> transformed into legal entities;</p> <p>2.3. MFIs/<i>sanduqs</i> authorized to charge market-based interest rates.</p>
<p>3. Highest priority accorded to participatory poverty-alleviation projects that bring about benefits to a large segment of the poor and disadvantaged.</p>	<p>SO3: Strengthen the capacity of the rural poor and their organizations.</p>	<p>3.1 About 75 % of the WUAs established collect membership fees and implement modern irrigation technologies;</p> <p>3.2 About 50 % of CAPs under IRDP, NERRDP and AKRBIDP implemented by midterm and 100 % by COSOP end.</p>	<p>3.1 At least 20 WUAs established under NERRDP by COSOP end (baseline: 9 in 2009);</p> <p>3.3 At least 50 % of participating communities by mid-term and 100 per cent by COSOP end form community development committees and prepare CAPs (baseline: 112 CAPs in 2008).</p>	<p>3.1 capacity of public (research, extension, veterinary and gender) and civil society (NGOs) service providers strengthened through technical assistance and training.</p>

*Baseline, milestone and outcome indicators to be quantified following COSOP approval and monitored annually to make appropriate adjustments, as needed; **IRDP**, Idle Rural Development Project; **NERRDP**, North Eastern Region Rural Development Project; **AKRBIDP**, Al-Khabour River Basin Irrigation Development Project; **ILDP**, Integrated Livestock Development Project; **CAP**, community action plan.

Previous COSOP results management framework

COSOP Strategic Objectives	STATUS AT COSOP DESIGN	STATUS AT COSOP COMPLETION	LESSONS LEARNED
<p>Strategic Objective No. 1</p> <p>protection of the environment, with special emphasis on conservation of natural resources: soil, water and rangelands</p>	<p>Need to involve the target group in development and management of the resources through participatory approach.</p> <p>Need to develop rainfed and surface-water-dependent agriculture and expand and conserve the resource base to the benefit of the poor and improve their production, productivity and, ultimately, incomes.</p>	<p>The on-going Badia Rangelands Development Project, the Idleb Rural Development Project and more recently the North Eastern Region Rural Development Project are primarily concerned with improving community capacity to organize and manage its own development, as well as provide community members with technical and managerial capacity.</p>	<p>Optimisation of the use of water resources is an essential measure for agricultural development and continued increase of production. To mitigate depletion of ground water resources, modern irrigation techniques should be implemented in irrigated areas.</p>
<p>Strategic Objective No. 2</p> <p>Poverty reduction, with special emphasis on social and economic empowerment of the rural poor, including women.</p>	<p>Need to use participatory approaches to address felt needs and ensure the commitment of communities to sustainable solutions. Need to promote off-farm income generation through skill improvement, microfinance, and SMEs for men and women. Need to improve the living conditions of the poor by supporting basic services such as literacy, access to safe water, rural roads, etc.</p>	<p>The just-completed Coastal Midlands and Jebel Al-Hoss Agricultural Development Projects have substantially contributed to asset formation through de-rocking and development of 51,000 ha of land. The North Eastern region Rural Development project, declared effective in March 2008, promotes establishment and empowerment of Farmers Marketing Associations and partnership with private exporters. Herders Associations, Village Development Committees, Water Users associations and Village-based Microfinance organisations have been established and empowered for a better natural resources management and access to markets and microfinance.</p>	<p>Limited access to markets results in low prices, consumption-oriented production and low household incomes. There is need to strengthen linkages between producers and collectors / processors/marketers to ensure regularity of market access, value added products and best possible prices.</p>
<p>Strategic Objective N° 3</p> <p>Institutional building with special emphasis on the public institutions providing support to the rural sector</p>	<p>Need to build the capacity of services providers, such as extension and research through training and technical assistance.</p> <p><u>Ongoing IFAD-supported projects:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Jebel Al-Hoss Agricultural Development Project • Coastal/Midland Agricultural Development Project • Badia Rangelands Development Project <p><u>Proposed projects:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Idleb Rural Development Project • North Eastern region Rural Development Project 	<p>Capacity building of the service providers has been supported through training, technical assistance, equipment and networking. These resulted in better adoption by farmers of new varieties for barley, wheat and lentils, apple and olives.</p> <p><u>Closed projects:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Jebel Al-Hoss Agricultural Development Project • Coastal/Midland Agricultural Development Project <p><u>Ongoing projects:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Badia Rangelands Development Project • Idleb Rural Development Project • North Eastern region Rural Development Project 	<p>To increase women's access to resources, the provision of extension services, training and other services should be carried out by deploying women staff to ensure that targeted poor women in the community are effectively contacted and engaged in project activities. Success in gender mainstreaming also requires strong commitment to project management through significant training among staff and service providers.</p>

Pipeline projects

Two projects have been submitted by the Government of Syria for IFAD consideration, with priority to be given to the Integrated Livestock Development Project.

A. Integrated Livestock Development Project

1. **Geographic area and target group.** Livestock is an important subsector of agriculture in Syria. Sheep account for 75 per cent of all animal units and are present throughout the country, overwhelmingly so in Deir-Ezzor, Hassakeh, Halab, Raqqa, Homs and Hama. About 80 per cent of all sheep belong to some 70,000 households owning 1-100 animals. Cattle represent 19 per cent of total animal units and 85 per cent are to be found in units of 1-5 animals in some 56,000 households. The project will be focused on most rural areas of Syria, where there is a high concentration of poverty and livestock is an important source of income. The main target group would comprise about 130,000 households in all, made up of (i) landless and poor sheep and goat owners having up to 100 animals; and (ii) poor, small cattle owners owning up to five cows. Special efforts would be made to ensure the widespread inclusion of women, who are major actors in livestock production.
2. **Justification and rationale.** The livestock subsector plays a significant role in Syria's economy. In 2006, it provided 37.1 per cent of the total value of agricultural production, with sheep accounting for 16 per cent of all agricultural exports. The private sector dominates the livestock subsector and has almost complete control over production, pricing and marketing. The target group's poverty is attributable to a number of factors, including: low productivity of livestock; lack of off-farm employment or underemployment; lack of credit; lack of adequate production support services; and limited access to markets. Smallholders use all the little land they have for growing cash crops, without sufficient cultivation of fodder for livestock. More specifically, the most significant constraints facing the livestock sector include: (i) low animal productivity because of low genetic potential of indigenous livestock populations and the low-input low-output animal husbandry practices of most livestock owners; (ii) shortage of animal feed, water and grazing areas; (iii) high incidence of disease; (iv) low-quality livestock products; (v) high cost and poor quality of inputs; (vi) poor rural infrastructure, mainly the road network, which adversely affects marketing; (vii) inadequate technical support from MAAR; and (viii) lack of infrastructure/facilities for value addition, particularly dairies for the processing of milk, and slaughterhouses.
3. The rationale for the project is to address the above constraints and help target households to achieve sustainably improved standards of living through economic and social empowerment (higher incomes, greater food security).
4. **Key project objectives.** All key project objectives closely relate to the COSOP's strategic objectives. The overall objective would be to help poor rural men and women to generate sustainable increases in household incomes through development of small-scale, private-sector, market-oriented livestock production and marketing. Specific objectives would be to: (i) strengthen technical support, e.g. livestock research, extension and veterinary services to help livestock keepers increase their production levels through improved feeding and stock management, increased fodder production and better quality of produce; (ii) provide livestock keepers with access to credit for on- and off-farm investments (complementary income-earning opportunities); (iii) develop and improve market links (especially for dairy products, meat and skins), including construction of essential market-linking infrastructure; and (v) raise the productivity and standards of livestock enterprises through disease-control measures and adoption of quality standards (such as the

Hazard Analysis and Critical Control Point) as a prerequisite for accessing highly competitive markets.

5. **Ownership, harmonization and alignment.** The project is fully consistent with the Government's Tenth FYP inasmuch as it would focus on poor rural people who depend on livestock for their livelihoods, and make good use of the country's natural resources. It would also complement ongoing IFAD-funded operations in the rural sector (BRDP, IRDP and NERRDP) and replicate community development experiences recognized as innovative and successful in the Syrian context, e.g. farmer and herder associations and VDCs established and empowered for better natural resources management, access to markets and microfinance.
6. **Components and activities.** Likely project components would include:
 - (a) Livestock development through improved extension, veterinary services and gender advice to smallholder farmers (training of beneficiaries, participatory adaptive research and demonstrations) in order to (i) step up the productivity (genetic make-up) of sheep, goats and cattle while preserving the positive attributes of indigenous breeds; (ii) increase feed production (fodder and pasture), including conservation of feed (forage, hay, silage, etc.), and improve animal feeding; (iii) raise the quality of livestock products by improving milking techniques and prevention/treatment of mastitis and other diseases; and (iv) ensure access to credit for the purpose of enlarging flocks/herds, construction/rehabilitation of barns/sheds, purchase of farm machinery, implements and inputs;
 - (b) Strengthening the capacity of technical service providers, e.g. livestock research, extension, veterinary and gender units with TA and training to enable them to introduce appropriate modern technology to livestock keepers;
 - (c) Strengthening marketing and market links through technical and credit support for the (i) establishment/strengthening of milk, meat and tannery chains, e.g. dairies, slaughterhouses and tanneries; (ii) formation of producer associations to link producers with markets (dairy, meat and skin value-chains), exploit economies of scale and increase their bargaining power; and (iii) construction of market-linking community infrastructure such as feeder roads, improved water supply and rural markets, as a way of enhancing market links;
 - (d) Rural financial services, including microfinance (development of self-managed village-based *sandugs*), for the provision of credit to farmers for on- and off-farm development, including income generation, and for supporting SME development, providing backward/forward links to support livestock producers; and
 - (e) Project management.
7. **Costs and financing.** Total project costs are estimated at roughly US\$ 50 million. External financing would be provided by IFAD and other cofinanciers such as OFID and AFESD. IFAD contribution would be based on PBAS allocation for the cycle 2010-2012, i.e. around US\$ 30 million.
8. **Organization and management.** MAAR would be responsible for overall coordination and for project operations. A project steering committee (PSC), chaired by the Minister for Agriculture or his representative, would be established for overall coordination of project activities and to provide policy guidance. The project would be implemented by a central project directorate, headed by a project director, through a provincial project directorate unit in each governorate. This type of management structure, applied in all IFAD-supported projects, has proved to be efficient and sustainable.
9. **M&E indicators.** A management information system, consistent with IFAD's Guidelines for Project Monitoring and Evaluation, would be established to assess the rate of implementation and performance against planned targets and objectives, as set out by project design and reflected in the annual work programmes and budgets

(AWP/Bs). A set of key monitoring indicators reflecting the requirements of the Results and Impact Management System (RIMS) would be developed for the various types of project activities. Three surveys, e.g. baseline, at project mid term and at completion, would be conducted to provide data for evaluating the project's impact on the beneficiaries. Targeting will be monitored systematically throughout project implementation and through direct IFAD supervision.

10. **Risks.** Major risks, for which mitigation measures would need to be devised, include: (i) increased competition from imports that could undermine the profitability of local dairies in the event they are unable to develop niche markets; and (ii) drought and acute environmental stress.

B. Al Khabour River Basin Irrigation Development Project

11. **Geographic area and target group.** The proposed project area is located in the Governorates of Hassakeh, Deir Ezzor and Raqqa in north-eastern Syria, covering an area of 70,000 ha. The original Khabour River Basin Irrigation Project, using conjunctive surface and groundwater, was implemented from the early-1980s to mid-1990s. Some 90-95 per cent of the region is shown as cultivated areas. Key crops are wheat and cotton, followed, to a lesser extent, by fruit and vegetables. Although the Al Khabour river basin provides a large part of the nation's food (especially wheat), raw material for processing and commodities and animals for export, the target area is still among the poorest in the country. Poverty is widespread, albeit to varying degrees, owing to low levels of production and productivity, small irrigated holdings, deterioration of soil quality and salinization, and high population density with accompanying high pressure on resources. The main target group would consist of poor smallholders and landless people, tenant farmers, rural women and unemployed men, women and youths, comprising about 60 per cent of rural households in the project area.
12. Water would be supplied from the Tigris River through an integrated inter-basin water transfer system initiated with April 2002 legislation to meet the needs of the project. Investments would be implemented in two phases:
- a) Phase I: (i) Tigris pumping plant (around 60 m³/s with t.d.h. around 50-60m); (ii) penstocks (around 800m); (iii) tunnel (around 25 km long with 6 m diameter); (iv) small dams and operation reservoirs; and (v) main canals and related structures (230 km) to be cofinanced by the World Bank, AFESD; Kuwait Fund and OFID. Implementation would take some two-to-three years.
 - b) Phase II: implementation of the proposed Al Khabour Basin Irrigation Development Project to be cofinanced by IFAD, once the first phase has been completed.
13. **Justification and rationale.** The region has been severely affected by climate change. As a result, rainfed agriculture has failed twice (in 2006 and 2007) and surface irrigation is running short of water. The current situation is seen as dramatic or even catastrophic. The original regulated river run-off, equivalent to 50-60 m³/s, is now almost zero, all of the dams have been depleted, and there has been a complete crop failure over the last two years. Current production relies only on 6 m³/s pumped from groundwater, the aquifers of which are severely threatened and depleted by overexploitation from Turkey and within Syria. The river ceased to flow in 2001 and has never resumed. Given the high abstraction rate and consequent depletion, the lifespan of the aquifers will not last more than ten years. As a result, poverty, urban migration and food insecurity are now major concerns.
14. The rationale for the project is to restore the productive agricultural base and enhance agricultural productivity. This would allow poor households to produce more of their own food as well as a surplus for sale, thereby improving their incomes and giving them access to food markets.

15. **Key project objectives.** All key project objectives are closely related to the COSOP's strategic objectives. The overall objective would be to improve the socio-economic well-being of poorer rural households in the project area through support to earn greater cash and non-cash incomes from their farms and from off-farm sources. Specific objectives would be: (i) optimal management and rational use of water resources for irrigation; (ii) establishment of rural community organizations with sustainable resource management and commercial operations; (iii) ensuring farmers have access to effective, relevant advisory services; and (iv) private-sector investments to create employment and boost incomes. The emphasis would be on developing irrigated agriculture (advanced on-farm irrigation technologies) with a concomitant reduction in the percentage of land irrigated by non-renewable or unlicensed wells, diversification towards high-value crops, improved management of natural resources (soil, water and rangelands) and livestock production within an integrated rural development approach.
16. **Ownership, harmonization and alignment.** The project would be fully consistent with the FYP and in harmony with its recent commitment of large resources for development of the Eastern Region. It would complement the ongoing IFAD-supported NERRDP and replicate community development experiences recognized as innovative and successful in the Syrian context, e.g. WUAs, farmer associations and VDCs established and empowered for better natural resources management, access to markets and microfinance. By the time the ongoing NERRDP has reached mid term implementation stage, the lessons learned from it would feed into the design of this new project.
17. **Components and activities.** Likely project components would include:
 - a) Irrigation development, through improved extension and gender advice to farmers (training of beneficiaries, participatory adaptive research and demonstrations): (i) install, operate and maintain modern on-farm irrigation technology to improve efficiency, reduce the demand for water and increase agricultural production and thereby farmers' incomes; and (ii) irrigation technology enhancement through strengthening research on modern irrigation and drainage systems, water management practices, water quality and other related issues;
 - b) Community empowerment, to: (i) organize and manage their own development and provide community members with needed technical and managerial capacity to improve their living standards; (ii) formation of WUAs to help private water users (both men and women) participate in the planning, design and installation of modernized on-farm irrigation systems and to be responsible for their operation, maintenance and management; and (iii) formation of marketing associations to link producers with markets (commodity value-chains), exploit economies of scale and increase their bargaining power;
 - c) Strengthen the capacity of technical service providers, i.e. extension agents, subject-matter and gender specialists through TA and training to enable them to develop and introduce modern/appropriate technologies to farmers for changing cropping patterns and upgrading farm management;
 - d) Rural financial services, including microfinance (development of self-managed village-based *sandugs*), for the provision of credit to farmers, the landless, youths and rural women for on- and off-farm development, including income generation, and for supporting SME development and providing backward/forward links to support producers; and
 - e) Project management.
18. **Costs and financing.** Total project costs are not yet known. External financing would be provided by IFAD and other cofinanciers such as OFID and AFESD.

19. **Organization and management.** MAAR would be responsible for overall coordination and for project operations related to on-farm irrigation development, agricultural productivity enhancement and marketing. The Ministry of Irrigation would be responsible for all aspects of the project's attention to management of water resources above the farm level. A PSC, chaired by the Minister for Agriculture or his representative, would be established for overall coordination of project activities and to provide policy guidance. The project would be implemented by a central project directorate headed by a project director.
20. **M&E indicators.** A management information system, consistent with IFAD's Guidelines for Project Monitoring and Evaluation, would be established to assess the rate of implementation and performance against planned targets and objectives, as set out by project design and reflected in the AWP/Bs. A set of key monitoring indicators reflecting RIMS requirements would be developed for the various project activities. Three surveys, e.g. baseline, at project mid term and at completion, would be conducted to provide data for evaluating the project impact's on beneficiaries. Targeting would be monitored systematically throughout project implementation and through direct IFAD supervision.
21. **Risks.** Major risks, for which mitigation measures would need to be devised, include: (i) weak enforcement of the Water Law; (ii) drought and acute environmental stress, (iii) limited cooperation between the Ministry of Agriculture and the Ministry of Irrigation on water management development and management, and (iv) limited cooperation between the Ministry of Agriculture and Ministry of Irrigation on one hand and the Ministry of Environment on the other on climate change and environmental issues.
22. Another risk is related to project phasing. As mentioned in Para 12 (b), the second phase of the project, which is identified for IFAD consideration, is contingent on completion of the first phase. Although unlikely, there is some risk that the latter phase does not materialise as planned. In such event, the RB-COSOP would align itself with government priorities and another project would be identified for IFAD consideration.

Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues{ TC "Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues" \f C \l "1" }

Priority Areas	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Low productivity of irrigated agriculture	All farmers, but especially smaller fragmented farms	<ul style="list-style-type: none"> Poor irrigation practices and high rate of water losses; Declining groundwater levels; Insufficient data and lack of appropriate hydro-geological and groundwater information system; Poor groundwater management; excessive and unsustainable overexploitation; Limited farmer skills in modern irrigation techniques; Poor maintenance of on-farm irrigation equipment; Lack of specialized farmer groups in irrigation and water management. 	<ul style="list-style-type: none"> Promotion of advanced on-farm irrigation systems and water conservation technologies; Provision of TA and support to water users for design and installation of on-farm modern irrigation systems; Encourage water users, under the tertiary canals/groundwater wells/springs, to establish WUAs; Support for groundwater studies and hydro geological surveys; Support for development of a water resources information system for water basins.
Range management, soil and water conservation	Smallholder farmers and livestock holders	<ul style="list-style-type: none"> Recurrent droughts and degradation of grazing resources for livestock; Excessive use of Badea River and overgrazing of natural vegetation; Soil erosion and declining soil fertility; Drought and low soil fertility resulting in infrequent harvests on rainfed land. Inappropriate land use and management of land and water resources. 	<ul style="list-style-type: none"> Investment in natural resource (soil, water and rangelands) development and management; Enforcement of environmental impact assessments at the design stage, mid term and at completion of programmes and projects. Adoption of land-use planning and participatory approach; Environmental education for, and awareness-raising of, rural communities; Supporting sustainable income generating activities to reduce resource over-exploitation. Introduction of climate change-related adaptation measures.
Employment opportunities	All disadvantaged rural poor, particularly landless men, youth and women	<ul style="list-style-type: none"> Holdings insufficient to sustain families; Little off-farm employment opportunities in rural areas Workforce under-skilled, less educated, severely under employed and lower paid; Low income keeps them in poverty. 	<ul style="list-style-type: none"> Off-farm SME development/creation with resulting increase in jobs and family income; Improve education and skills of under-skilled workforce; Availability of capital for micro-and small enterprises; Availability of non-financial business services.
Agricultural research and extension service	Smallholder farmers and livestock holders	<ul style="list-style-type: none"> Focus of research and extension not farmer-led; Lack of farmer confidence in the extension services because of its enforcement role with respect to fines and production planning; Poor cropping techniques and limited use of improved technologies for cultivation of non-strategic crops; Minimal attention to farm operating margins in farm advisory services. 	<ul style="list-style-type: none"> Intensify demand-led research and extension effort; Build extension capacities to promote community-driven development, crop diversification, marketing and value addition; Create job opportunities outside farm; Encourage, foster and support farmer enterprise groups; Separate the extension and enforcement roles of the Extension Service.

Key file 1: Rural poverty and agricultural/ rural sector issues – (cont'd)

Priority Areas	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Weak market linkages for non-strategic crops and livestock production	Smallholder farmers, and livestock holders	<ul style="list-style-type: none"> Limited skills among government and farmers to identify market opportunities; Lack of clear signals for price, quality and quantity of rural produce; Poorly developed supply-chain services and private markets; Limited market infrastructure (collection, processing, cold storage, rural roads); Limited crops diversification; Lack of skills in post-harvest storage, value-adding and agro-processing activities; Weak bargaining position and negotiating skills of farmers. 	<ul style="list-style-type: none"> Identify opportunities for expansion of markets, for local sale and for export; Development of network of rural business service providers, capable of supplying range of services; Help farmers to organize themselves into marketing groups, engage with supply-chain entities and improve bargaining position; Diversification into higher-value crops, the market for which is not controlled by the monopolies; Promote on- and off-farm SMEs and farmer skills, including post-harvest, value-adding and agro-processing; Generate and disseminate timely market information; Develop market infrastructure.
Gender mainstreaming	Poor rural women and men	<ul style="list-style-type: none"> Higher illiteracy rates; Large family size; Lack of income-generating activities. 	<ul style="list-style-type: none"> Literacy and skills training; Gender mainstreaming of project activities; Greater access of rural women to financial services and provision of gender-friendly technologies; Ensure women's representation and participation in farmer-based organizations and cooperatives.
Access to rural microfinance	Smallholder farmers and Bedouin herders, rural women, landless poor and unemployed youth	<ul style="list-style-type: none"> Rigid and inappropriate collateral requirements; Reluctance of commercial banks to extend credit to small farmers; Limited supply of microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> Improve the business and investment climate for on- and off-farm SMEs; Medium- and long-term on-lending funds to be made available for production and investment into small holders and SMEs; Promote microfinance through involvement of financial intermediaries, such as MFIs, commercial banks and NGOs; Promote more innovative financial products to be offered by banks to overcome collateral difficulties.

Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis){ TC "Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)" \f C \l "1" }

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/ Threats	Remarks
Ministry of Agriculture and Agrarian Reform	<ul style="list-style-type: none"> • Strong ownership and dedication to agricultural development • National and large field presence; • Good project implementation experience; • Good discipline for implementation of instructions; • Organized to address gender issues. 	<ul style="list-style-type: none"> • Overstaffing; • Top-down attitude of most staff; • Limited understanding of requirements of market economy; • Limited community development skills and participatory processes; • Extension service focused on enforcement of plans and penalization of farmers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decision-makers ready and willing to speed up reforms and modernization of public offices, and to adopt participatory approaches; • Decision to separate enforcement from extension has been made but not yet implemented; • Difficulty in downsizing public offices and re-orienting extension services. 	
Ministry of Irrigation	<ul style="list-style-type: none"> • Highly qualified technical staff; • National and large field presence; • High technical competence. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited resources and political will to control over-extraction of groundwater; • Limited skill for participatory irrigation management and formation of WUAs. 	<ul style="list-style-type: none"> • New water laws provide additional legal instruments to better control and manage water resources; • Political pressure at the local level and inability to execute stringent groundwater management measures. 	
SPC (Prime Minister's Office)	<ul style="list-style-type: none"> • Increased ownership and dedication to poverty alleviation • National policy decision and development planning mandate; • Ensures liaison with donor community; • Responsible for overall coordination of all external assistance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited presence in the field; • Limited authority over line ministries, particularly at field level; • Lack of operational capacity to ensure adequate M&E of agreed indicators; • Slow capacity-building process to handle transition to market economy. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformation from state-controlled central planning to market-oriented economy; • Strong commitment by the Prime Minister's Office to manage external assistance and coordinate inflows of development assistance. 	
Ministry of Local Administration & Environment	<ul style="list-style-type: none"> • Comprehensive mandate and legal base for environment and natural resources management. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poor technical competence; • Weak field presence; • Limited budget to respond to new legislative framework. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandate and priority for sustainable development; • Challenging state of the environment; • Membership of international conventions and donor support. 	

Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis) – (cont'd)

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Agricultural Cooperative Bank	<ul style="list-style-type: none"> Mandate to work with farmers and rural businesses; Widest banking outlet in Syria. 	<ul style="list-style-type: none"> Funding entirely dependent on Government; limited flexibility and sustainability of operations; Lending based on government policies to increase production outputs and not on economic opportunities; Stringent collateral requirements that render lending inaccessible to poor and rural women. 	<ul style="list-style-type: none"> Government's willingness to reform ACB; but process of reform, capacity-building, and reorientation of banking operations is low; High demand for micro, small and medium size loans in rural areas. 	
Agricultural cooperatives	<ul style="list-style-type: none"> Large membership; Ability to access services and inputs at subsidized rates. 	<ul style="list-style-type: none"> Strong control by Government; Limited participatory approach; Strong control by relatively large producers; Limited representation of small producers and women in management. 	<ul style="list-style-type: none"> Willingness to adoption of participatory approach and to participate in rural and community development activities. 	
General Union of Women General Union of Farmers	<ul style="list-style-type: none"> Strong connection to Government for rights advocacy; Large presence in the field. 	<ul style="list-style-type: none"> High dependence on Government; Limited participatory approaches. 	<ul style="list-style-type: none"> Willingness to adopt participatory approaches and participate in rural and community development activities; Limited representation of small producers and women in community resources management. 	
National NGOs	<ul style="list-style-type: none"> Legal base for establishment framed; Strong government support for capacity-building. 	<ul style="list-style-type: none"> Limited number of local NGOs; Limited exposure and cooperation with international NGOs; Lengthy procedures for establishment. 	<ul style="list-style-type: none"> Increased government recognition of NGOs role in community development; Possibilities of building on localized NGO activities; Loan funding to NGOs possible. 	

Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential{ TC "Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential" \f C \l "1" }

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> Regional development planning; institution-building. 	<ul style="list-style-type: none"> Eastern Region: development of regional plan and establishment of regional authority. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Highly complementary
	<ul style="list-style-type: none"> Support for Business Innovation and Development Centre; capacity-building and TA for local entrepreneurs. 	<ul style="list-style-type: none"> Deir Ezzor Governorate: marketing, feasibility studies; business development and technical needs. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Complementary
UNDP/GEF	<ul style="list-style-type: none"> Sustainable land management. 	<ul style="list-style-type: none"> Eastern Region: coordination and scaling up of land management activities in rangeland management and irrigation. 	<ul style="list-style-type: none"> Proposed pipeline 	<ul style="list-style-type: none"> Highly complementary
UNDP/JICA	<ul style="list-style-type: none"> Rural community development and microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> Jebel Al-Hoss: promotion and development of community-based microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> Completed 	<ul style="list-style-type: none"> Lessons learned
JICA	<ul style="list-style-type: none"> Water resources management; Water supply and urban water distribution projects 	<ul style="list-style-type: none"> Brada-Awaj and Coastal basins, including strengthening and building up capacity of WRIC; development of modernized water resources information systems in each region and at the national level. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy – water resources information system can be adjusted, upgraded and used in Eastern Region.
	<ul style="list-style-type: none"> Development of efficient irrigation techniques and extension. 	<ul style="list-style-type: none"> Nationwide; water use efficiency; on-farm water management methods; capacity-building and training. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Highly complementary to on-farm irrigation promoted in Eastern Region.
World Food Programme	<ul style="list-style-type: none"> Support to small farmers and herders on marginal and degraded land. 	<ul style="list-style-type: none"> Ten governorates with focus on Badea and adjacent lands. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy
FAO	<ul style="list-style-type: none"> TA and capacity-building 	<ul style="list-style-type: none"> Formulation of the National Programme for Food Security. 	<ul style="list-style-type: none"> ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy
	<ul style="list-style-type: none"> Agropolis: ALGHAB Programme Development 	<ul style="list-style-type: none"> ALGHAB area. 	<ul style="list-style-type: none"> Formulation 	<ul style="list-style-type: none"> Lessons learned
FAO/Italian Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> Institutional development of organic agriculture. 	<ul style="list-style-type: none"> Nationwide: TA and support for sustainable development of organic farming. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Complementary
Italian Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> Support to establishment of microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> Nationwide. 	<ul style="list-style-type: none"> pipeline 	<ul style="list-style-type: none"> synergy and complementarity

Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential – (CONT'D)

Donor/Agency	Nature Of Project/Project	Project/Project Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> TA for efficient use of water in irrigation and drinking water supply systems. 	<ul style="list-style-type: none"> Nationwide for irrigation and cities of Aleppo and Damascus for drinking water supply. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> Synergy
AFESD	<ul style="list-style-type: none"> Participatory range management 	<ul style="list-style-type: none"> BRDP in nine governorates, cofinanced with IFAD. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy, lessons learned are of value for expansion of activities in future.
	<ul style="list-style-type: none"> Rural, agriculture and livestock development, community-based development, and microfinance; participatory land reclamation, soil conservation and water harvesting. 	<ul style="list-style-type: none"> IRDP, cofinanced with IFAD 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy; approaches to community development and soil and water conservation. Lessons learned are valuable to the Eastern Region Project.
EU	<ul style="list-style-type: none"> Institution-building 	<ul style="list-style-type: none"> National: upgrading the capacity of central government bodies to conduct policies in line with liberalization of economy; achieving efficient banking and monetary system, and market-oriented economy. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> Low to medium synergy
	<ul style="list-style-type: none"> Human resources development: modernization of vocational education and training. 	<ul style="list-style-type: none"> National; establishment of vocational education and training system; to be used in support of the private sector with SMEs and restructuring of the public enterprise sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing. 	<ul style="list-style-type: none"> Medium synergy
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> Technical Assistance 	<ul style="list-style-type: none"> Thematic analysis on reform of agriculture and irrigation sectors. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy
Spanish Agency for International Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> Rural development. 	<ul style="list-style-type: none"> Raqqa Governorate, micro-credit and rural TA. 	<ul style="list-style-type: none"> Potential 	<ul style="list-style-type: none"> Medium to high synergy.
OFID	<ul style="list-style-type: none"> Community empowerment; farm productivity raising; natural resources management and irrigation; SME development. 	<ul style="list-style-type: none"> NERRDP (cofinanced with IFAD). Three governorates: Hassakeh, Deir Ezzor and Raqqa. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy
ICARDA	<ul style="list-style-type: none"> Research and TA 	<ul style="list-style-type: none"> Agriculture, water management, livestock development, value chain and HMAPs 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy
ACSAD	<ul style="list-style-type: none"> Research and TA 	<ul style="list-style-type: none"> Agriculture, water management, livestock development. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy
ICBA	<ul style="list-style-type: none"> Research 	<ul style="list-style-type: none"> Saline and marginal water. 	<ul style="list-style-type: none"> ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> High synergy

Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response{ TC "Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response" \f C \l "1" }

Typology	Poverty Levels And Causes	Coping Actions	Priority Needs	COSOP Response
Small farmers and Bedouin herders	<ul style="list-style-type: none"> • High dependence ratios with large families and many dependants; • Poor nutritional status; • Low adult literacy rates; • High fertility rates; • Limited productive and household assets; • Limited holding size; • Limited and untimely availability of irrigation water; • Depletion of groundwater resources; • Limited use of improved cropping practices; • Limited access to markets; • Limited opportunities to diversity livelihoods into non-farm activities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Men and women work as casual labourers locally; • Temporary labour migration to neighbouring countries; • Public works projects for cash, food or vouchers; • Sale of assets, including livestock; • Support from relatives; • Informal credit from friends and input suppliers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Technical packages/training; • Improved access to land and other productive resources (especially water); • Better access to rural finance and markets; • Institutional support to users and/or producer associations; • Better access to off-farm income opportunities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of demand-driven, pro-poor research and extension, with more emphasis on non-strategic crops and crop-livestock integration; • Promotion and support for improved on-farm, efficient water irrigation technologies; and promotion of water saving mechanisms and users' associations; • Strengthening capabilities for improved groundwater management; • Promotion of microfinance through best practices and pilot initiatives; • SME development; • Environmental awareness training.
Small livestock owners	<ul style="list-style-type: none"> • Insufficient fodder production due to drought; • Risk of livestock losses from disease and drought; • Inappropriate research and extension systems; • Limited market access. 	<ul style="list-style-type: none"> • Work as casual labour locally; • Labour migration to neighbouring countries; • Sale of animals and other assets; • Loans from relatives and traders. 	<ul style="list-style-type: none"> • Drought-resistant fodder varieties for animal consumption; • Pro-poor research and extension and training; • Better access to rural finance and off-farm income-generating opportunities; • Better access to cultivable land and water. 	<ul style="list-style-type: none"> • Environmental awareness; • Introduction of drought-resistant seed varieties and species; • Better extension for crops and livestock; • Technical training for off-farm activities; • Promotion of micro finance; • Empowerment of community-based associations.

Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response – (CONT'D)

Typology	Poverty Levels And Causes	Coping Actions	Priority Needs	COSOP Response
Landless and unemployed youth	<ul style="list-style-type: none"> • Low levels of literacy; • Limited job opportunities; • Limited possibilities for starting their own businesses due to lack of capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Work as casual labour locally; • Labour migration to neighbouring countries; • Sale of animals and other assets; • Loans from relatives and traders. 	<ul style="list-style-type: none"> • Better income-earning opportunities; • Training in management and technical skills; • Access to financial and non-financial business services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of SMEs; • Technical training for off-farm income-generating activities; • Skill and basic management training; • Promotion of microfinance through best practices and pilot initiatives.
Rural women	<ul style="list-style-type: none"> • Low levels of literacy; • Limited opportunities for income generating activities; • Lack of access to assets, mainly land; • Low level of skills; • Low pay for activities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sale of assets including livestock; • Support from relatives; • Casual labour in agriculture, mostly in cotton harvesting locally and in vegetable crops in southern Syria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Literacy and skills training; • Better access to rural finance and markets; • Empowerment and better representation in local associations; • Income-generating activities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Literacy and skills training; • Management training and capacity-building for community participation; • Empowerment through community participation and establishment of producers' and other groups; • Access to financial and non-financial business development services; • Promotion of microfinance for on- and off-farm IGAs, particularly for livestock; • Promotion of women's groups.