

Signatura: TFWG 2018/2/W.P.5
Tema: 4 c)
Fecha: 11 de junio de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo

Nota para los miembros del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición

Para facilitar la consulta, el texto nuevo que se ha agregado a la versión presentada en la primera reunión del Grupo de Trabajo aparece subrayado.

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Lisandro Martin
Director interino
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

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

Envío de documentación:

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

Segunda reunión del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición
Roma, 28 de junio de 2018

Para examen

Índice

Acrónimos y siglas	i
Ideas principales	2
Próximos pasos	3
I. Antecedentes	3
II. Reseña de las operaciones regionales de préstamo	5
III. Operaciones regionales de préstamo en otras IFI	6
IV. La ventaja comparativa del FIDA en las operaciones regionales	7
V. Demanda de apoyo del FIDA para las operaciones regionales	9
VI. Programa de trabajo que se llevará a cabo	10

Apéndices:

Apéndice I:	Key Parameters of Regional Lending Operations across IFIs [Principales parámetros de las operaciones regionales en las IFI]
Apéndice II:	The Concept of Regional Public Goods [El concepto de bienes públicos regionales]

Acrónimos y siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAfD	Banco Asiático de Desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA12	Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IFI	institución financiera internacional
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos Basado en los Resultados
PEID	pequeños Estados insulares en desarrollo

Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo

Recomendación para la consideración del Grupo de Trabajo

Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a que examine y posteriormente ratifique la propuesta inicial para las operaciones regionales de préstamo por parte del FIDA. Esta propuesta puede reajustarse tras un análisis posterior como parte del programa de trabajo descrito en la sección VI infra. El programa de trabajo que se llevará a cabo durante la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) comprenderá lo siguiente: i) finalizar una evaluación de las prácticas de las instituciones financieras internacionales y las lecciones aprendidas en relación con las operaciones regionales; ii) determinar las áreas de demanda para la posible actuación del FIDA y los países interesados en la puesta a prueba de operaciones regionales, y iii) definir operaciones piloto, los elementos necesarios para el diseño y la ejecución de los proyectos y esferas de aprendizaje.

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

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

Criterios de admisibilidad: Entre los criterios se contarán el número de países participantes (probablemente dos o más con cierta flexibilidad para las operaciones de un único país con impacto regional) y los resultados previstos.

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

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

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

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

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

La propuesta definitiva se presentará para su consideración por la Junta Ejecutiva en un seminario oficioso que esta celebrará el 11 de septiembre de 2018, y se presentará para su ratificación por el Grupo de Trabajo en la quinta reunión de este que tendrá lugar el 29 de octubre. Si se ratifica, la propuesta se incluirá en el Marco de Transición definitivo, que se presentará a la Junta Ejecutiva.

Está previsto que las operaciones piloto se diseñen y pongan en marcha durante 2019 y 2020. Los resultados de las operaciones piloto servirán para orientar un enfoque mejorado de las operaciones regionales de préstamo, con recomendaciones de préstamos y donaciones adicionales del FIDA para incentivar actividades regionales. Tales recomendaciones se incluirán en la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA.

Ideas principales

1. Conforme los países avanzan, son necesarios nuevos enfoques e instrumentos para atender a los cambios en sus necesidades. Las operaciones regionales de préstamo constituyen un nuevo instrumento que el FIDA puede adaptar a los países y regiones a fin de ayudarles a aprovechar todo su potencial de desarrollo.
2. Las operaciones regionales de préstamo abordan desafíos transfronterizos en materia de desarrollo que los distintos países tienen escasos incentivos para abordar de forma individual.
3. Otras instituciones financieras internacionales (IFI) han financiado operaciones regionales durante más de un decenio y constituyen una herramienta poderosa si se utilizan en los contextos correctos.
4. Aunque a veces exigen mayor coordinación y atención durante su diseño y ejecución, las operaciones regionales suelen tener más éxito que los proyectos que conciernen a un solo país, como ponen de manifiesto las evaluaciones independientes realizadas por el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), entre otros.
5. La buena marcha de la agricultura depende de la disponibilidad de recursos naturales —entre ellos, el agua—, que con frecuencia requieren enfoques de gestión regionales. Lo mismo cabe decir de la gestión de plagas y enfermedades y el acceso a los mercados a través de fronteras nacionales. Varios de los desafíos que enfrentan los pequeños productores requieren enfoques transfronterizos y regionales. Por ejemplo, la gestión de los recursos hídricos y las plagas y enfermedades agrícolas no conocen fronteras. Estos problemas se ven agravados por el cambio climático, que está aumentando el alcance y la gravedad de la escasez de agua y las inundaciones, así como la propagación de especies invasoras y plagas. Estos son solo algunos de los diversos puntos de partida para el diseño y ejecución de proyectos transfronterizos de desarrollo rural que estarían estrechamente alineados con el mandato del FIDA.
6. A fin de poner a prueba las operaciones regionales durante el período de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), ~~el Fondo~~ la dirección propone aprovechar los instrumentos jurídicos y financieros existentes y los mecanismos de asignación en vigor, como se explica en el párrafo ~~13~~ 15 y más adelante en los párrafos ~~29 a 32~~ 34 a 40. De este modo, se podrá contar con tiempo y experiencia suficientes para evaluar un mecanismo de asignación o reserva de fondos diferente como el que utilizan todas las demás IFI. Estas consideraciones se analizarán conjuntamente con el examen del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) antes de la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12).

Próximos pasos

7. Se ~~prevén~~ proponen las medidas siguientes como preparación para la introducción de operaciones regionales de préstamo piloto en el FIDA:
 - Se realizará un examen más profundo de la experiencia de las IFI en materia de operaciones regionales de préstamo.
 - ~~Se definirá un enfoque de diseño y un marco jurídico para las operaciones regionales.~~
 - En un seminario oficioso previsto para el 11 de septiembre de 2018 se presentará una nota conceptual ampliada, que incluirá el enfoque para poner a prueba operaciones regionales de préstamo en la FIDA11.
 - ~~Se finalizará la nota conceptual, con inclusión de las revisiones a las políticas que resulten necesarias, a comienzos de 2019 para someterlo a debate con la Junta Ejecutiva a finales de ese mismo año. El Marco de Transición definitivo, que se presentará para su ratificación por el Grupo de Trabajo el 29 de octubre de 2018, incluirá el enfoque para poner a prueba operaciones regionales de préstamo en la FIDA11 y los próximos pasos.~~
 - Si los miembros están de acuerdo con el enfoque propuesto para poner a prueba operaciones regionales de préstamo en la FIDA11, los procedimientos operacionales provisionales para estas se finalizarán a principios de 2019.
 - ~~Se prevé poner en marcha las operaciones piloto durante 2019 o 2020. Se propone que el diseño y la puesta en marcha de las operaciones regionales de préstamo tenga lugar durante 2019 y 2020.~~

I. Antecedentes

8. ~~El FIDA está aumentando su participación a nivel regional. En julio de 2017, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó el informe "Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos". En él se presentan propuestas en siete esferas, una de las cuales es una renovación del enfoque regional de las Naciones Unidas.~~
9. La asistencia para el desarrollo que el FIDA ha prestado tradicionalmente utiliza un modelo por países. De conformidad con el proceso de reforma de las Naciones Unidas, el Fondo ha reafirmado su compromiso de mejorar la cooperación con las instituciones regionales y subregionales. Asimismo, está fortaleciendo su estructura institucional para aplicar mejor los enfoques regionales. Como parte de la descentralización, se están estableciendo centros subregionales en las cinco regiones que abarcan las operaciones del FIDA, lo que permite al Fondo un aumento de su eficiencia y realizar contribuciones más significativas a los procesos regionales y subregionales.
10. En consonancia con su enfoque regional mejorado, el FIDA reconoce que las operaciones regionales de préstamo pueden ser una poderosa herramienta para hacer frente a los retos en materia de desarrollo que traspasan las fronteras de los países. En un mundo que se caracteriza cada vez más por la integración económica mundial y regional, las soluciones basadas en los países no bastan por sí solas¹.

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

11. Muchos de los principales desafíos ambientales para el desarrollo rural son de naturaleza transfronteriza, ~~como la contaminación de los ríos transfronterizos o el uso compartido de acuíferos transfronterizos, trascienden las fronteras nacionales.~~ Y numerosos bienes y servicios necesarios para hacer frente a estas amenazas — tales como el transporte, la prevención de enfermedades y la gestión de recursos naturales y cuencas hidrográficas— se pueden proporcionar mejor a nivel regional para aprovechar las economías de escala. ~~Las iniciativas dirigidas a afrontar estos retos y explotar las oportunidades solo se pueden llevar a cabo mediante la coordinación y cooperación a nivel regional.~~ garantizar la conectividad y ampliar el acceso a bienes y servicios. Además, abordar estos problemas requiere reglamentaciones y estándares coherentes entre países vecinos. Las soluciones multinacionales y la puesta en común de los recursos pueden contribuir a potenciar los recursos de cada país a fin de lograr un impacto mejor y más amplio. Esto puede redundar en un importante beneficio para los países pequeños, como los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), y los países vulnerables que resultan perjudicados de forma desproporcionada por problemas transfronterizos, tales como las catástrofes naturales².
12. La introducción de operaciones regionales es una de las propuestas presentadas en el Enfoque de un marco de transición aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 2017. Se responde así a las peticiones de los Estados Miembros de ampliar la variedad de instrumentos del FIDA que pueden prestar apoyo a los países en su transición hacia el desarrollo. Por tanto, las operaciones regionales de préstamo deberían considerarse un instrumento adicional que puede ofrecer soluciones adaptadas a los países y regiones que afrontan desafíos transfronterizos en el ámbito del desarrollo.
13. En el documento titulado “Enfoque de un marco de transición” (EB 2017/122/R.34) se menciona expresamente la necesidad de que el FIDA preste apoyo crediticio a nivel regional para complementar sus donaciones regionales orientadas a promover la innovación y el fomento de la capacidad a dicho nivel. En dicho documento se señala lo siguiente:
- “Los factores de vulnerabilidad son transfronterizos por naturaleza. En todas las IFI, las operaciones regionales forman parte fundamental de una estrategia más amplia de promoción de la integración regional, justificada por sus grandes posibilidades de repercutir en el desarrollo. Se han establecido marcos estratégicos y operacionales especialmente destinados a tener en cuenta las peculiaridades de las operaciones regionales que, si bien ofrecen la posibilidad de obtener una mayor rentabilidad económica en comparación con las operaciones nacionales, también entrañan desafíos importantes y adicionales en comparación con las operaciones convencionales en los países. Las operaciones regionales también son eficaces para suministrar bienes públicos regionales”.
14. Además, en el contexto de la FIDA11, la dirección se comprometió a estudiar opciones para la financiación de operaciones regionales de préstamo (compromiso 3.6 de la FIDA11, medida objeto de seguimiento n.º 36) y la institución pretende estar preparada para ejecutar una primera operación piloto durante la FIDA11.
15. ~~Dado que el Fondo tiene previsto~~ la dirección del FIDA propone poner a prueba operaciones regionales en la FIDA11, estas operaciones piloto se diseñarán utilizando los instrumentos financieros disponibles actualmente, es decir, mediante préstamos por conducto del PBAS y mediante el uso limitado de donaciones, con

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

arreglo a la modalidad de donaciones regionales y donaciones para componentes de proyectos financiados principalmente con préstamos. Las experiencias derivadas de la FIDA11 orientarán la realización de ajustes en el PBAS³ y las políticas de financiación a fin de respaldar las operaciones regionales de préstamo para la FIDA12 y reposiciones posteriores.

II. Reseña de las operaciones regionales de préstamo

16. Las operaciones regionales de préstamo se han venido llevando a cabo desde hace tiempo en otras IFI. En ellas suelen participar como mínimo tres países de la misma región, aunque se establecen excepciones para operaciones que implican a menos países en contextos determinados, como, por ejemplo, países con situaciones de fragilidad. También ~~suelen~~ pueden participar organizaciones regionales (no prestatarias) que asumen múltiples funciones, entre ellas, las de cofinanciadores, facilitadores o responsables de la ejecución. La coordinación forma parte de las operaciones regionales de préstamo y puede llevarla a cabo uno de los países prestatarios, o bien una organización u otra estructura con capacidad para aunar los intereses de los distintos países y promover un esfuerzo colectivo más amplio para la realización de actividades multinacionales y la provisión de bienes públicos regionales.
17. Las operaciones regionales de préstamo financian intervenciones transfronterizas o multinacionales que tienen repercusiones en varios países. Algunas cuestiones fundamentales que se pueden abordar mejor, o exclusivamente, a través de operaciones regionales son, entre otras, las siguientes:
 - a) Fomentar la conectividad regional. Prestar apoyo a las redes de transporte y otra infraestructura que traspasa fronteras o beneficia a varios países. Los países por separado suelen carecer de incentivos, reglamentos y procesos de planificación y, en ocasiones, capacidad financiera (especialmente los países pequeños) para realizar estas inversiones, que pueden ser decisivas para que grupos como los pequeños agricultores o los pastores nómadas que viven en las regiones fronterizas tengan mejor acceso a los mercados.
 - b) Ampliar el comercio regional de productos agrícolas y alimentarios. La mejora del comercio repercute positivamente en el crecimiento, los ingresos de los agricultores y la seguridad alimentaria a nivel regional. La ampliación de los mercados transfronterizos aumenta el comercio intrarregional y contribuye a impulsar la innovación y el crecimiento.
 - c) Proteger los bienes comunes y los recursos naturales compartidos. La gestión de recursos naturales amenazados, como, por ejemplo, recursos forestales y pesqueros, que cruzan fronteras nacionales requiere la adopción de medidas conjuntas por parte de los interesados regionales. Estas operaciones también pueden ayudar a revertir el proceso de degradación de la tierra y preservar la diversidad biológica, así como contribuir a la gestión multinacional del riesgo de catástrofes.
 - d) Elaborar normas comunes. Esto propicia la armonización entre los países de una región, por ejemplo, de reglamentos financieros o medidas sanitarias y fitosanitarias.
 - e) Promover la seguridad y reducir la vulnerabilidad. Apoyar los mercados laborales regionales y la resolución de los desafíos relacionados con la migración.

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

18. El enfoque regional de las operaciones presenta varias ventajas. Las operaciones regionales de préstamo proporcionan un marco estratégico amplio para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo que comparten diferentes países en una misma zona, optimizando así los esfuerzos y costos de planificación y operacionales. Permiten poner en común recursos, lo que reviste particular importancia en el caso de países más pequeños y con restricciones fiscales. También fomentan la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y pueden dar lugar a innovaciones en materia de mejores prácticas que pueden reproducirse a mayor escala en otras regiones e instituciones regionales⁴.
19. Un desafío importante que plantean las operaciones regionales de préstamo es la necesidad de alineación política, un cierto grado de integración y sentido de apropiación conjunto entre todos los países que se benefician de la operación. Para afrontar este reto, se precisa un diálogo sobre políticas que allane el camino a fin de hallar soluciones regionales y garantizar ~~la~~ su alineación con las prioridades nacionales de los países participantes. El sentido de propiedad y la alineación deben continuar más allá de la fase de diseño y ~~acompañar~~ ser parte integral de la ejecución y las etapas posteriores. A la hora de estructurar una operación regional de préstamo, otro aspecto crucial es la forma de evaluar el reparto de beneficios, y por tanto las contribuciones, para cada país que toma parte en la operación.

III. Operaciones regionales de préstamo en otras IFI

20. Las organizaciones regionales y multilaterales, como los bancos regionales de desarrollo y el Banco Mundial, pueden actuar como catalizadores en la realización de actividades multinacionales y la provisión de bienes públicos transfronterizos gracias a su capacidad de convocatoria, generación y transferencia de conocimientos, ayuda en las negociaciones y provisión de fondos. Varias IFI han introducido mecanismos para financiar operaciones regionales de préstamo, como, por ejemplo, el Banco Mundial (2003), el Banco Interamericano de Desarrollo (2004), el Banco Asiático de Desarrollo (BAoD) (2006) y el BAFD (2014).
21. Las definiciones de las operaciones regionales de préstamo que utilizan las distintas IFI presentan algunas coincidencias, a saber: i) proyectos que comprenden varios países, requieren planificación y coordinación multinacionales y generan beneficios en distintos países; ii) un proyecto nacional con un impacto transfronterizo significativo; iii) proyectos que forman parte de un programa de inversión subregional o una estrategia regional; iv) proyectos que generan bienes públicos que un solo país no puede crear de forma rentable, o v) proyectos que proporcionan una plataforma para un alto nivel de armonización de políticas. Los sectores que reúnen las condiciones para beneficiarse de estas operaciones son muy amplios y abarcan desde la infraestructura y la agricultura hasta el comercio, la inversión, la cooperación monetaria y financiera. Las entidades que reúnen los requisitos establecidos para participar en operaciones regionales de las IFI parecen limitarse a los Estados Miembros en el caso de los préstamos, pero comprenden multitud de organizaciones (por ejemplo, regionales, nacionales y subnacionales) que pueden recibir donaciones junto con estas operaciones.
22. Un rasgo común entre los programas de las IFI relativos a las operaciones regionales es la evolución de estos mecanismos. Por lo general, se han estructurado inicialmente como actividades "de aprendizaje práctico", que han necesitado, con el tiempo, una adaptación considerable. Entre los elementos principales que se han revisado conforme los programas se han ido asentando figuran los siguientes: la creación de mecanismos específicos para préstamos regionales, que proporcionan un incentivo financiero para que los distintos países participen y aumenten sus montos de préstamo más allá del PBAS de cada país; la

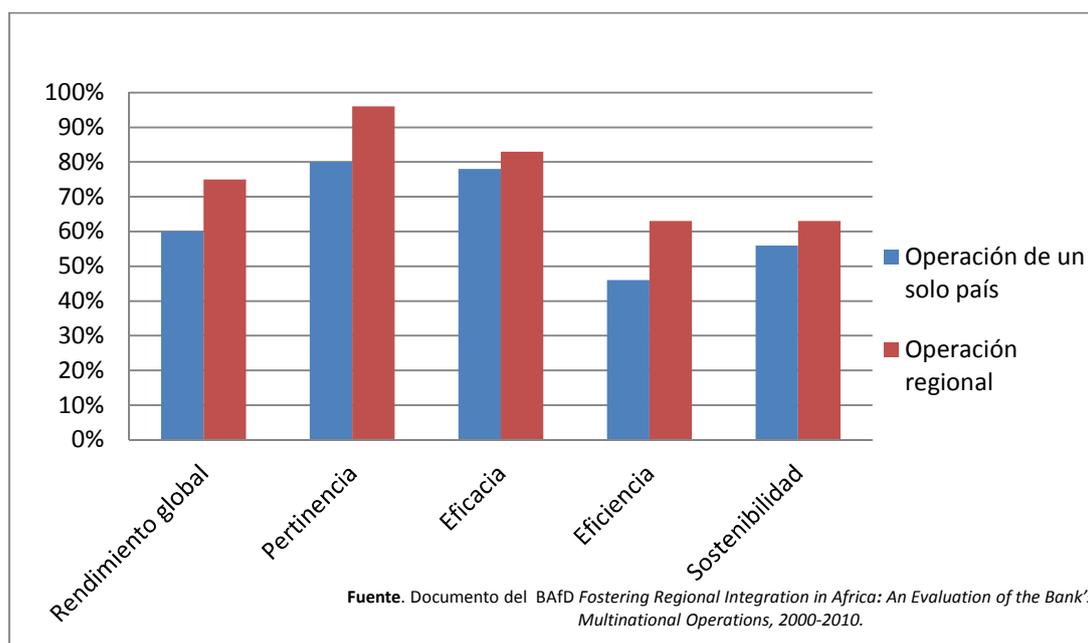
⁴ Sandler, T. (marzo de 2006), "Regional public goods and international organizations", en *The Review of International Organizations*, 1 (1): 5-25. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-006-6604-2>.

creación de un programa de donaciones dirigido a acompañar las operaciones regionales, ya sea para subvencionar la participación de los países o para financiar la coordinación de las operaciones; la priorización de la selección de proyectos de operaciones regionales de préstamo, y la prestación de apoyo adicional durante la ejecución para facilitar la solución de las dificultades de desembolso.

23. En las evaluaciones de las operaciones regionales en otras IFI se muestra que, aunque necesitan mayor coordinación y atención durante el diseño y la ejecución, las operaciones regionales ~~suelen~~ pueden obtener mejores resultados y generar mayores beneficios ~~más cuantiosos~~ que los proyectos que conciernen a un solo país. Pueden encontrarse datos empíricos al respecto en las evaluaciones independientes llevadas a cabo por el BAfD, entre otros.

Gráfico 1

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



24. Como parte del programa de trabajo para desarrollar el mecanismo del FIDA para las operaciones regionales de préstamo, se analizarán en más detalle las experiencias de otras IFI. A fin de tomar como base las mejores prácticas y aprovechar esta amplia experiencia, se examinarán atendiendo a su pertinencia para el FIDA las principales características y enseñanzas extraídas de las operaciones regionales de préstamo en otras IFI, en particular aquellas relacionadas con el sector de la agricultura y el desarrollo rural. Asimismo, se hará un balance general del impacto de las operaciones y la forma en que se mide dicho impacto.

IV. Ejecución de La ventaja comparativa del FIDA en las operaciones regionales en el

25. Con su enfoque en los préstamos soberanos que conciernen a un solo país, el FIDA actualmente no puede apoyar lo suficiente a los países para abordar problemas de desarrollo que son de naturaleza transfronteriza, multinacional o regional. El Fondo ya respalda una serie de actividades regionales por conducto de su programa regional de donaciones⁵ y otras iniciativas regionales se financian a través de

⁵ Puede citarse el ejemplo del Programa de Apoyo a las Organizaciones Campesinas en África, la Alianza para una Revolución Verde en África y el Foro de la Revolución Verde Africana.

fondos suplementarios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)⁶. Sin embargo, estos mecanismos de financiación son insuficientes para permitir que muchas regiones, subregiones y países puedan aprovechar plenamente su potencial de desarrollo. Como consecuencia, hay una considerable demanda insatisfecha de servicios del FIDA.

26. El FIDA cuenta con una ventaja comparativa en colmar las lagunas dejadas por otras IFI. Habida cuenta del mandato y el principal ámbito de trabajo del FIDA a la agricultura y el desarrollo rural, las operaciones regionales de préstamo que se lleven a cabo en el Fondo se centrarán un enfoque similar en la agricultura y el desarrollo rural. Estas esferas no reciben un apoyo sustancial de los programas regionales de otras IFI, que se centran en la infraestructura⁷.
27. Varios de los desafíos que enfrentan los pequeños productores requieren enfoques transfronterizos y regionales. Por ejemplo, la gestión de los recursos hídricos y las plagas y enfermedades agrícolas no conocen fronteras. Estos problemas se ven agravados por el cambio climático, que está aumentando el alcance y la gravedad de la escasez de agua y las inundaciones, así como la propagación de especies invasoras y plagas. Hay Estos son solo algunos de los varios puntos de partida para el diseño y la ejecución de proyectos de desarrollo rural transfronterizos ejemplos de proyectos regionales de desarrollo rural en otras IFI, principalmente en el Banco Mundial y el BAFD, si bien la mayoría de operaciones regionales se encuentra en otros sectores, como los de finanzas y transportes. Existen muchos puntos de partida para llevar a cabo proyectos de desarrollo rural con un alcance regional alineados. La buena marcha de la agricultura depende de la disponibilidad de con el mandato del FIDA.
28. Los problemas ambientales y relativos a los recursos naturales, —entre ellos, el agua—, que con frecuencia requieren enfoques de gestión regionales. Lo mismo cabe decir de la gestión de plagas y enfermedades. De forma similar, el sector de la agricultura produce varios productos comercializables, tales como alimentos, fibras y combustibles, cuya producción y comercio podrían beneficiarse en algunos casos de las iniciativas regionales. La agricultura implica también factores externos ambientales y sociales, tales como: paisajes agrícolas, la biodiversidad, la calidad del aire y el agua, la disponibilidad de agua, la funcionalidad del suelo estabilidad del clima (emisiones de gases de efecto invernadero, almacenamiento de carbono); y la estabilidad del clima tienen impactos significativos en el desarrollo sostenible de la agricultura y las cadenas de valor conexas. Esto a su vez repercute en objetivos socioeconómicos como la seguridad alimentaria, la inocuidad de los alimentos, la viabilidad rural y el bienestar de los animales de granja. En la actualidad, el FIDA apoya varias actividades regionales a través de su programa regional de donaciones. Algunos ejemplos son el Programa de Apoyo a las Organizaciones Campesinas en África y el respaldo prestado a la Alianza para una Revolución Verde en África y el Foro de la Revolución Verde Africana. Otras iniciativas se financian con fondos complementarios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), tales como el proyecto que prestará servicios regionales al programa relativo al fomento de la sostenibilidad y la resiliencia para la seguridad alimentaria en África Subsahariana, utilizando el programa experimental integrado. No obstante, estos mecanismos de financiación son insuficientes para aprovechar plenamente el potencial de desarrollo de muchas regiones.

⁶ Como ejemplo cabe citar el proyecto que prestará servicios regionales al programa piloto relativo al fomento de la sostenibilidad y la resiliencia para la seguridad alimentaria en África Subsahariana, utilizando un enfoque integrado.

⁷ En torno al 7 % de los préstamos regionales del BAFD en el período 2000-2010 se destinó a proyectos agrícolas y de desarrollo rural. Aproximadamente el 68 % del apoyo del Grupo del Banco Mundial (incluidos préstamos, créditos, capital, garantías y donaciones) para actividades regionales está orientado al transporte, la tecnología de la información y las comunicaciones y la energía, mientras que a la agricultura se destina menos del 10 %. El programa regional del Banco Mundial orientado a los países de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) solo ha apoyado 11 operaciones en los últimos 14 años.

29. El FIDA cuenta con experiencia en abordar desafíos relacionados con el cambio climático con un enfoque regional. El programa financiado por el FMAM sobre seguridad alimentaria (véase la nota a pie de página 6), que dirige el FIDA, tiene el objetivo de fomentar la adopción de sistemas de producción más resilientes y mejorados para lograr una seguridad alimentaria y una nutrición sostenibles mediante la gestión integrada de los espacios naturales y las cadenas de valor alimentarias sostenibles en 12 países africanos. El FIDA ha integrado un componente regional en el programa, que promueve la colaboración regional y el aprendizaje Sur-Sur. Este programa es un ejemplo que se puede reproducir de cómo el FIDA podría funcionar a nivel regional.

V. Demanda de apoyo del FIDA para las operaciones regionales

30. Las operaciones regionales de préstamo permitirán al FIDA ampliar el alcance de estas actividades regionales y aprovechar la experiencia adquirida. Las operaciones regionales podrían beneficiar a numerosas actividades dentro de las esferas de atención del FIDA y su ventaja comparativa (véase a continuación). En cada ámbito, las ventajas comparativas del FIDA para ofrecer soluciones deberán contrastarse con las de otras instituciones.

Ejemplos de esferas para la realización de operaciones regionales de préstamo por parte del FIDA

El FIDA llevará a cabo un amplio proceso de consulta a fin de identificar posibilidades para poner a prueba sus operaciones regionales de préstamo. Algunos ejemplos del tipo de actividad que podría recibir apoyo son: Sobre la base de la demanda anterior de operaciones referentes a un solo país y la determinación de los desafíos de desarrollo transfronterizos que podrían abordarse con su apoyo, el FIDA prevé una demanda de operaciones regionales de préstamo en las siguientes áreas:

- la gestión de cuestiones sobre plagas y enfermedades relativas a los cultivos y el ganado, cuya incidencia se prevé que cambie como consecuencia del cambio climático, en particular en los corredores comerciales;
- la gestión de recursos y desastres naturales, tales como las sequías, en países que comparten paisajes comunes con fronteras y comunidades "fluidas";
- el fortalecimiento de la resiliencia y la coordinación de intervenciones en situaciones de emergencia ante fenómenos meteorológicos extremos la gestión del riesgo de desastres mediante medidas preventivas y el establecimiento de sistemas de alerta temprana de forma rentable entre distintos países, por ejemplo entre PEID;
- la gestión de un importante comercio transfronterizo de ganado (por ejemplo, los sistemas de agricultura pastoral de Asia Sudoriental, África Oriental y África Occidental) y la trashumancia entre diversas partes de África Oriental, el Cuerno de África y el Sahel;
- la gestión de recursos pesqueros que son compartidos entre fronteras políticas, como, por ejemplo, en importantes lagos continentales de África, e
- inversiones de varios países en cadenas de productos (por ejemplo, de productos lácteos) y la armonización de las políticas comerciales de dichos productos, por ejemplo en Asia Meridional.

31. He aquí algunas primeras indicaciones acerca de las esferas piloto para el FIDA:
- a) Existen oportunidades significativas para un proyecto transfronterizo que involucre a varios países del sur de Asia. Entre las principales áreas de inversión del FIDA se habrían de contar el comercio transfronterizo de productos agrícolas y el apoyo a la logística agrícola. Podría ponerse en marcha una operación regional para fortalecer el enfoque de comercialización de las operaciones respaldadas por el FIDA en esta región, especialmente para facilitar el transporte de un país de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional a otro. Esto no solo reduciría el tiempo de espera en las fronteras, sino que también armonizaría los criterios de calidad, facilitaría el desarrollo de instalaciones agrologísticas y permitiría la elaboración de productos de mayor valor en función de la demanda del mercado regional.

- b) En el Caribe, los PEID son particularmente vulnerables a las crisis climáticas y económicas. Ni siquiera aquellos países con tierras agrícolas inactivas y altas tasas de desempleo juvenil y migración están explotando su potencial para la producción de frutas y verduras frescas y la pesca. Como resultado, la mayoría de los alimentos son importados, lo que da lugar a dietas de baja calidad y malnutrición. Un programa centrado en la agricultura climáticamente inteligente y la actividad empresarial de los jóvenes en las cadenas de valor agrícolas y pesqueras podría mejorar el atractivo de los empleos rurales para los jóvenes gracias al uso de tecnologías innovadoras, retener a los jóvenes en las zonas rurales, mejorar la calidad de la alimentación local y reducir la importación de alimentos.
- c) Además, hay oportunidades para fortalecer la gestión de los recursos pesqueros en los grandes lagos interiores de África, como el lago Victoria y el lago Tanganica. La Organización de Gestión Pesquera del Lago Victoria — organismo especializado de la Comunidad de África Oriental— ya ha solicitado propuestas de operaciones regionales, aunque financiadas mediante donaciones.
32. Desde el punto de vista de la eficiencia, las operaciones regionales de préstamo revestirán especial importancia para los países a los que corresponden asignaciones bajas con arreglo al PBAS, ya que unos recursos mancomunados y la posibilidad de una gestión y coordinación compartidas de los proyectos podrían conllevar una reducción de los costos administrativos para cada país participante. Desde la perspectiva del FIDA, También se aumentaría la eficiencia del FIDA, ya que al compartir los procesos de diseño y posterior supervisión se obtendrían costos inferiores a los de los proyectos que conciernen a un solo país. Sobre la base de lo antedicho, los países que con mayor probabilidad solicitarán operaciones regionales en el FIDA serán los países vulnerables al agotamiento de los recursos naturales y fenómenos meteorológicos extremos que afronten desafíos regionales para asegurar la productividad de los pequeños productores. Otro grupo serán los PEID vulnerables a fenómenos meteorológicos extremos que tengan asignaciones bajas con arreglo al PBAS, o los países de ingresos medianos a los que les interesa fortalecer las cadenas de valor transfronterizas.
33. La dirección propone llevar a cabo un amplio proceso de consulta a fin de determinar posibilidades para poner a prueba operaciones regionales de préstamo. Esta consulta se verá facilitada por la mayor presencia sobre el terreno del FIDA y se emprenderá en paralelo a las deliberaciones sobre la programación del PBAS, con miras a determinar una o más operaciones piloto para fines de 2018. Otras IFI ya han creado incentivos —como ventanillas exclusivas y financiación complementaria a las asignaciones correspondientes al PBAS— para que los países aborden problemas regionales. Esto ha eliminado el dilema al que se enfrentan muchos países de elegir entre prioridades regionales y nacionales, y el FIDA deberá abordar este tema después de la fase piloto.

VI. Programa de trabajo que se llevará a cabo

34. Otras IFI, como el Banco Mundial, han formulado enfoques para las operaciones regionales a lo largo del tiempo, y sus enfoques institucionales específicos han ido evolucionando a partir de las enseñanzas extraídas. La dirección del FIDA propone un enfoque similar, donde las experiencias adquiridas por medio de las operaciones piloto (basadas en procedimientos provisionales) se evalúen para contribuir a las futuras directrices operacionales. A continuación se detalla la forma de proceder que se propone.

35. Fase piloto y de aprendizaje. El período de la FIDA11 (2019-2021) constituiría una fase de aprendizaje en la que los instrumentos financieros actuales del FIDA se utilicen para poner a prueba un pequeño número de operaciones regionales (probablemente dos). Este número podría ampliarse dependiendo de la demanda en los años siguientes. Las operaciones regionales de préstamo piloto se regirían por procedimientos provisionales.
36. La idea actual sobre los procedimientos provisionales para las operaciones regionales de préstamo es la siguiente:
- a) Determinación de operaciones piloto. A fin de definir las operaciones para la fase piloto, las divisiones regionales del FIDA promoverían el concepto de operación regional de préstamo entre los países prestatarios durante el proceso de formulación del programa de préstamos y donaciones para la FIDA11.
 - b) Financiación de las operaciones regionales de préstamo. En la FIDA11 estas operaciones se financiarían con los instrumentos financieros actuales del FIDA, en particular los siguientes:
 - i) La asignación con arreglo al PBAS de cada país participante en la operación regional de préstamo: los países participantes podrían optar por incluir su asignación completa o una asignación parcial en la operación regional de préstamo⁸. Según las condiciones de financiación de cada país, las asignaciones con arreglo al PBAS podrían consistir en fondos en forma de préstamo (para países “verdes” y “amarillos”), donaciones por países (solo para países “verdes”) o donaciones con arreglo al Marco de Sostenibilidad de la Deuda (para países “amarillos” y “rojos”) ⁹. Para los países “verdes”, las donaciones por países¹⁰ podrían utilizarse para financiar actividades relacionadas con las operaciones regionales de préstamo, como la coordinación regional gradual, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, la gestión transfronteriza de conocimientos y otras actividades de apoyo a los esfuerzos de los países hacia la integración regional.
 - ii) Donaciones regionales. De conformidad con la Política del FIDA relativa a la Financiación mediante Donaciones, las donaciones del Fondo deben: i) hacer una aportación importante a un bien público mundial, regional o nacional relacionado con el mandato del FIDA; ii) centrarse en actuaciones en las que la financiación mediante donaciones posea un manifiesto valor agregado y una ventaja comparativa frente a los préstamos ordinarios, y iii) no ser utilizadas para sustituir los recursos

⁸ Otras IFI que ofrecen operaciones regionales de préstamo operan con un límite máximo en la proporción de asignaciones de recursos basadas en los resultados que los países pueden usar para las operaciones regionales. La proporción oscila entre el 10 % en el BAfD y el 20 % en el BAsD y el Banco Mundial. Una de las razones de tales límites es garantizar que también haya fondos disponibles para las prioridades nacionales, especialmente en los países con asignaciones pequeñas. Sin embargo, otras IFI tienen mayores asignaciones de recursos basadas en los resultados y generalmente financian varios proyectos en un país. En este caso, es razonable establecer un límite máximo, ya que una cartera de proyectos diversificada es una buena medida de gestión de riesgos. Dado que el FIDA ofrece menores asignaciones con arreglo al PBAS, no sería eficiente establecer límites máximos para las operaciones regionales de préstamo piloto de la FIDA11 porque podrían ser demasiado pequeños. Esta cuestión puede volver a considerarse si se introduce una modalidad con financiación adicional para las operaciones regionales de préstamo en la FIDA12.

⁹ Las condiciones de financiación de cada país se rigen por las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA y las “Disposiciones propuestas para la aplicación de un marco de sostenibilidad de la deuda en el FIDA” (documento EB/2007/90/R.2).

¹⁰ Las donaciones por países se incluyen en las asignaciones con arreglo al PBAS de los países y equivalen al 1,5 % del programa de préstamos y donaciones del FIDA. Solo los países “verdes” (países que no cumplen los criterios para optar a las condiciones de financiación mediante donaciones del Marco de Sostenibilidad de la Deuda) pueden recibir esta financiación mediante donaciones. Las donaciones por países comprenden: i) donaciones para componentes de proyectos financiados principalmente con préstamos (es decir, parte de un proyecto de inversión) o ii) donaciones puntuales. Ambos tipos de donaciones por países podrían usarse para financiar operaciones regionales de préstamo.

del presupuesto administrativo del FIDA. Las donaciones regionales del Fondo están sujetas a procesos de aprobación competitivos y son ejecutadas por terceros (esto es, entidades no gubernamentales). Se propone que las donaciones regionales se utilicen para financiar bienes públicos regionales que complementen los préstamos puntuales en curso del FIDA a uno o más países. Las donaciones tratarían de abordar explícitamente las cuestiones que no puedan abordar los préstamos nacionales puntuales y estarían vinculadas al programa de préstamos del Fondo.

- iii) Cofinanciación adicional y alianzas. En consonancia con la estrategia de cofinanciación propuesta por el FIDA, la dirección propone determinar y buscar fuentes adicionales de financiación para complementar los recursos básicos en la financiación de operaciones regionales de préstamo piloto. Esto incluye movilizar recursos adicionales para la segunda fase de su Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala y alianzas del FIDA con el FMAM y el Fondo Verde para el Clima. La dirección extraerá enseñanzas de los enfoques adoptados con el FMAM para abordar los desafíos ambientales regionales y transfronterizos y lograr resultados.
- c) Constitución legal. Se propone que cada país participante tenga un convenio de financiación por separado con el FIDA basado en su asignación con arreglo al PBAS. En el Anexo 1 del convenio de financiación —descripción del proyecto y disposiciones relativas a la ejecución— se estipularía de qué manera las actividades específicas del país se ajustarían al proyecto regional más amplio. En los convenios para las donaciones regionales se describiría de manera clara cómo se coordinarían las actividades regionales con los actores nacionales durante la ejecución de las operaciones regionales de préstamo.
- d) Condiciones de préstamo. Las condiciones de préstamo aplicables serían las de cada país prestatario.
- e) Criterios de admisibilidad. Se establecerían criterios claros para la admisibilidad de las operaciones regionales. Tales criterios comprenderían provisionalmente los siguientes elementos:
 - i) Las operaciones regionales propuestas deben incluir detalles sobre cómo alcanzarán resultados de desarrollo específicos de una manera más efectiva que mediante una operación en un solo país.
 - ii) Las operaciones regionales de préstamo piloto de la FIDA11 generalmente incluirían dos o más países, con una cierta flexibilidad para las operaciones de un solo país que tengan un impacto regional. Esta práctica está en consonancia con las organizaciones tomadas como base de comparación, como el BAsD y el BAfD, que exigen que en las operaciones regionales participen dos o más países (o un país con impacto regional). El Banco Mundial requiere la participación de un mínimo de tres países a menos que uno de ellos atraviese una situación de fragilidad, en cuyo caso solo se necesitan dos países.
 - iii) La esfera de atención principal de las operaciones regionales de préstamo piloto debe estar alineada con los objetivos estratégicos del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).
- f) Se buscarían sinergias con la estructura descentralizada del FIDA, aprovechando el enfoque regional de los programas en los países incorporado en ese modelo.

- g) Módulo de aprendizaje. En las operaciones piloto, se prestará atención al seguimiento y la evaluación y la extracción de enseñanzas, y se incluirá una adecuada financiación para aprender de la experiencia. La dirección continuará extrayendo enseñanzas de otras IFI a medida que evolucionen sus estructuras y mecanismos de ejecución para las operaciones regionales.
- h) Aprobación. Las operaciones regionales de préstamo se someterían a la aprobación de la Junta Ejecutiva, independientemente de los montos que se propusiera financiar. Idealmente, todos los convenios de financiación se presentarían a la Junta Ejecutiva al mismo tiempo, aunque este no es un requisito jurídico. El FIDA coordinará con los países prestatarios y los receptores de las donaciones a fin de definir un calendario adecuado para la aprobación de los préstamos y las donaciones.
37. A finales de 2019 o principios de 2020 (una vez que se hayan diseñado e iniciado las operaciones regionales de préstamo piloto), el FIDA evaluará los beneficios y los desafíos de este enfoque para estimar la demanda adicional de operaciones regionales de préstamo entre los países prestatarios. A partir de las conclusiones de esta evaluación, la dirección decidirá si continúa o no el desarrollo de un enfoque mejorado en relación con las operaciones regionales de préstamo e integra dicho enfoque en las ofertas de servicios del FIDA.
38. Enfoque mejorado en relación con las operaciones regionales de préstamo. Con sujeción a los resultados de la mencionada evaluación, se incluiría un enfoque mejorado en relación con las operaciones regionales de préstamo en la Consulta sobre la FIDA12, que comenzará a principios de 2020.
39. Como es el caso en otras IFI, un enfoque mejorado probablemente incluirá una modalidad específica para que los países accedan a fondos adicionales aparte de las asignaciones para las operaciones regionales de préstamo con arreglo al PBAS. El programa de donaciones del FIDA se volvería a examinar en ese momento para evaluar si deberían aumentarse las donaciones regionales o movilizarse otras fuentes de donaciones para apoyar las operaciones regionales de préstamo. Este enfoque mejorado también determinaría la necesidad de contar con políticas o estrategias específicas relacionadas con las operaciones regionales de préstamo, y de incorporar cambios jurídicos y de procedimiento para dichas operaciones una vez finalizada la fase piloto¹¹. Las directrices para los COSOP también pueden ajustarse para reflejar la agenda de integración regional, que las operaciones regionales de préstamo podrían contribuir a impulsar.
40. Plan de trabajo sobre operaciones regionales de préstamo en el contexto del Marco de Transición. Los miembros del Grupo de Trabajo pueden contar con que en sus próximas reuniones se presentará la siguiente información con respecto al Marco de Transición:
- a) Seminario oficioso del 11 de septiembre. En tal ocasión la dirección presentará:
- i) un resumen de la evaluación actual de la dirección sobre los enfoques de otras IFI en relación con las operaciones regionales de préstamo (aparte de los problemas mencionados anteriormente, que están relacionados principalmente con el diseño de tales operaciones, la evaluación incluirá información sobre los mecanismos de ejecución), y
- ii) una versión actualizada del enfoque para poner a prueba operaciones regionales de préstamo en la FIDA11.

¹¹ De conformidad con el Convenio Constitutivo del FIDA, el Fondo también puede otorgar préstamos a organizaciones intergubernamentales en las que participen miembros del FIDA. En este último caso, el Fondo puede exigir garantías oficiales o de otro tipo. La financiación a través de organizaciones intergubernamentales es otro enfoque de las operaciones regionales que se estudiará en la FIDA12, aunque dicho enfoque no parece viable para la FIDA11, pues actualmente el PBAS asigna fondos a los países y no a entidades regionales.

- b) Quinta reunión del Grupo de Trabajo del 29 de octubre. La dirección presentará el Marco de Transición definitivo para su ratificación por el Grupo de Trabajo, con inclusión del enfoque para poner a prueba operaciones regionales de préstamo en la FIDA11 y los próximos pasos.
- c) Si los miembros están de acuerdo con el enfoque propuesto para poner a prueba operaciones regionales de préstamo en la FIDA11, los procedimientos operacionales provisionales para estas se finalizarán a principios de 2019 y las operaciones piloto se diseñarán y pondrán en marcha en el transcurso de 2019 y 2020.
- d) Como parte del programa de trabajo para elaborar el mecanismo para las operaciones regionales de préstamo, el FIDA deberá abordar varias cuestiones de diseño y financieras. La institución elaborará criterios específicos para las operaciones regionales de préstamo y estudiará la mejor forma de hacer uso de una combinación de préstamos y donaciones para apoyar operaciones regionales de préstamo, además de determinar las fuentes de financiación para dichos préstamos y donaciones. Se supone que durante la fase piloto en la FIDA11 los Estados Miembros del FIDA recurrirán a su asignación correspondiente del PBAS para financiar la parte de préstamo de las operaciones regionales. Esto puede implicar que los países prestatarios deban establecer un orden de prioridades entre los programas nacionales y los regionales a la hora de utilizar la financiación de que disponen. Las asignaciones correspondientes al PBAS pueden, no obstante, complementarse con fondos procedentes de fuentes suplementarias del FIDA ya establecidas, como el FMAM, y podrían combinarse con fondos de otras instituciones (por ejemplo, las IFI) en cuanto cofinanciación destinada a aumentar el alcance del impacto del FIDA.
- e) Además de financiar los préstamos, el FIDA podría utilizar una parte de la modalidad de donaciones a nivel mundial o regional para apoyar operaciones regionales, en particular para financiar bienes públicos regionales. Actualmente, el FIDA financia un número relativamente pequeño de actividades regionales, y lo hace solo mediante donaciones, concretamente a través del 5 % del programa general de préstamos y donaciones asignado a donaciones a nivel mundial y regional. Se supone que este nivel de financiación disponible para las donaciones regionales no se va a revisar durante la FIDA11. Asimismo, podrían utilizarse las donaciones para componentes de proyectos financiados principalmente con préstamos a fin de financiar el mecanismo de coordinación para la ejecución de las operaciones regionales de préstamo.
- f) Para la FIDA11, las operaciones regionales piloto representarán un instrumento de aprendizaje que permitirá evaluar la viabilidad de la formulación de estrategias regionales/multinacionales en la FIDA12.
- g) Como parte del programa de trabajo para elaborar el mecanismo del FIDA para las operaciones regionales de préstamo, deberán abordarse varias cuestiones jurídicas. La determinación de la estructura de los acuerdos jurídicos será fundamental, por ejemplo, si van a adoptar la forma de acuerdos de financiación individuales para cada prestatario participante, un acuerdo de financiación común para todos los prestatarios participantes, o un único acuerdo de financiación para un "prestatario principal" con acuerdos subsidiarios para otros participantes y con repercusiones asociadas para el servicio de la deuda y la coordinación de los plazos de los desembolsos. El FIDA tendrá que examinar todas las políticas y procedimientos pertinentes a fin de determinar cómo se pueden estructurar los acuerdos jurídicos para las operaciones regionales de préstamo, y qué habrá de modificarse en el actual marco jurídico o normativo a fin de facilitar la introducción de los mismos. Se

~~deberían examinar también las condiciones de préstamo en distintos países y de otros posibles prestatarios, así como las disposiciones sobre el flujo de fondos y la presentación de informes financieros y auditorías financieras. Una vez finalizado el marco normativo para las operaciones regionales de préstamo, el FIDA elaborará una hoja de ruta relativa a las estructuras de apoyo especiales necesarias para las operaciones regionales de préstamo, tales como las vinculadas a la administración de los préstamos, la facturación, la presentación de informes o la divulgación.~~

- ~~h) Como parte del programa de trabajo para elaborar el mecanismo del FIDA para las operaciones regionales de préstamo, se determinarán las posibles operaciones piloto. El FIDA llevará a cabo una serie de consultas internas, así como debates con los gobiernos de los Estados Miembros, para determinar esferas de actividad concretas y posibles candidatos para la puesta a prueba de operaciones regionales de préstamo durante la FIDA11. Esto podría incluir una cartografía, región por región, de los retos y esferas de intervención específicos. Se podría realizar un examen de los receptores de las donaciones regionales del FIDA para extraer enseñanzas de las actividades pasadas y presentes y determinar posibles esferas para la prestación de apoyo en un futuro.~~
- ~~i) Algunos problemas relacionados con la ejecución pueden determinarse a priori, mientras que otros probablemente vayan apareciendo conforme avance la fase piloto. El FIDA deberá prepararse a fin de desarrollar la capacidad necesaria para llevar adelante el diálogo sobre políticas que se requiere con objeto de allanar el camino para las operaciones regionales de préstamo, y estrechar las relaciones con las organizaciones regionales a fin de facilitar la coordinación o incluso apoyar el diseño y ejecución de las operaciones regionales. A partir de la experiencia extraída de las operaciones piloto durante la FIDA11, se formularán directrices y procesos para poder diseñar y ejecutar las operaciones regionales de préstamo de forma más estructurada durante la FIDA12 y reposiciones posteriores.~~
- ~~j) Los pasos necesarios para preparar las operaciones regionales piloto comprenderán el programa de trabajo anteriormente indicado, que incluye un examen ulterior de la experiencia de las IFI con las operaciones regionales de préstamo; la recopilación de información sobre actividades pertinentes y países para ejecutar posibles operaciones piloto del FIDA, y las cuestiones jurídicas y relativas al diseño señaladas con anterioridad. Se incluirán también consultas con la Junta. La dirección presentará una nota conceptual ampliada que se debatirá en un seminario oficioso previsto para el 11 de septiembre de 2018, a lo que seguirá la finalización de un borrador de la nota conceptual (que comprenderá las revisiones necesarias a las políticas) a comienzos de 2019 para someterlo a debate con la Junta Ejecutiva a finales de ese mismo año. Se prevé poner en marcha las operaciones piloto durante 2019 o 2020.~~

~~VII. Cuestiones para su consideración con el Grupo de Trabajo~~

~~Se invita al Grupo de Trabajo a aportar sus puntos de vista en cuanto a los aspectos siguientes: los elementos del programa de trabajo que llevará a cabo el FIDA para diseñar el mecanismo para las operaciones regionales de préstamo, como son, por ejemplo, un examen más a fondo de la experiencia de las IFI con este tipo de operaciones; la recopilación de información sobre actividades pertinentes y países en relación con posibles operaciones piloto del FIDA, y las cuestiones jurídicas y relativas al diseño señaladas con anterioridad.~~

Key Parameters of Regional Lending Operations across IFIs

	Asian Development Bank	African Development Bank	World Bank	Inter-American Development Bank
Eligible entities	Developing Member Countries	Regional member countries	IDA member countries	<p>IDB member states can access additional lending for projects promoting regional integration</p> <p>Regional Public Goods Initiative finance grants to regional, national and private entities</p>
Eligible sectors	(i) cross-border infrastructure (hard and soft); (ii) trade and investment; (iii) monetary and financial cooperation and (iv) regional public goods	(i) regional infrastructure development; (ii) enhancement of industrialization and trade and (iii) strengthening country and regional mechanisms and institutional capacities	All sectors in which the Bank is active	Any area in which the Bank is active with specific requirements to promote regional integration or regional public goods
Financing instruments	Loans and grants under specific set-asides from both the ordinary (OCR) and the concessional (ADF) windows	African Development Fund country and multinational resources (concessional), African Development Bank resources (ordinary), Fragile States Facility, Private sector window	Grants, credits, loans under a Regional window and within the Scale-Up Facility	<p>Specific loan funds are set aside for regional integration</p> <p>Grants under a Regional window for regional public goods</p>

The Concept of Regional Public Goods

1. A good or service is defined as "public" when it satisfies the two criteria of being non-rival and non-excludable.¹²
 - a) Benefits are non-rival when each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption;
 - b) Benefits are non-excludable when they are available to all would-be consumers once the good is supplied and it is infeasible to price units of a good in a way that prevents those who do not pay from enjoying its benefits.
2. These two properties of pure public goods give rise to market failures that may require either government provision or some form of cooperation among the benefit recipients. Non-exclusion results in a market failure because a provider cannot keep non-contributors from consuming the good's benefit (the free rider problem). Once the public good is provided, consumers have no incentive to contribute because their money can purchase other goods whose benefits are not freely available. Thus, the public good will be either undersupplied or not supplied. Benefit non-rivalry means that extending consumption to additional users results in a zero marginal cost. Exclusion based fees are inefficient because some potential users, who derive a positive gain, are denied access even though it costs society nothing to include them.

Figure 1
The nature of Public Goods



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

¹² The theory of public goods was first postulated by Paul Samuelson in "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November 1954.

Figure 2
Public Goods and their provision level



4. Regional efforts produce regional public goods (RPGs), and therefore are subject to the free-rider problem of financing public goods (and to market failures). Except for the largest countries, which have an incentive to supply themselves with these regional public goods, countries may seek to benefit from the investment of others.
5. The under provision of RPGs is related to the reluctance of countries to devote their national resources to supranational projects whose spill-overs are often not clearly identifiable, nor quantifiable. In many cases, in fact, the RPG itself does not generate direct revenues, but it only has an indirect positive influence. It is precisely here that a Regional or a Multilateral Development Bank (MDB) has a major opportunity to step in, since it can both coordinate as well as contribute to the financing of these essential regional capacities. To effectively exercise a leadership role, MDBs need to develop mechanisms for financing RPGs that do not depend solely on individual country borrowing decisions.¹³

Regional Public Goods in Agriculture

6. Apart from tradable commodities, such as food, fibre and fuel, agriculture also provides non-commodity outputs. The former production outputs are usually defined as the agricultural economic function. In contrast, the latter are referred to as environmental and social externalities of agriculture, which include agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas emissions, carbon storage), food security, food safety, rural viability and farm animal welfare. Agricultural activities impact upon environmental functions, such as soil function, water purity, air quality, landscapes and biodiversity, resulting in either positive externalities (public goods) or negative externalities (public bad).¹⁴

¹³ Pingali, P. and Evenson, R., *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, North Holland, Elsevier 2010, p. 3582-3583.

¹⁴ Chen, Q., Sipiläinen, T. and Sumelius, J., "Assessment of Agri-Environmental Externalities at Regional Levels in Finland", *Sustainability*, n. 6, 2014.