

Signatura: TFWG 2019/8/W.P.3/Rev.1  
Tema: 6 c)  
Fecha: 12 de abril de 2019  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Invertir en la población rural

## **Programa Especial para Países en Situaciones de Fragilidad: puesta en marcha de la estrategia del FIDA relativa a la fragilidad**

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

***En esta versión revisada se han incorporado los comentarios proporcionados por los miembros del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición. Para facilitar la consulta, los cambios están resaltados en amarillo.***

#### Funcionarios de contacto:

##### Preguntas técnicas:

**Jill Armstrong**  
Directora a. i.  
División de Políticas y Resultados Operacionales  
Tel.: (+39) 06 5459 2324  
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

##### Envío de documentación:

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

Octava reunión del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición  
Roma, 26 de marzo de 2019

---

Para **examen**

# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Acrónimos y siglas</b>   | <b>ii</b> |
| <b>I. Introducción</b>  | <b>1</b>  |
| <b>II. Contexto</b>   | <b>2</b>  |
| A. Fragilidad: una amenaza para el desarrollo   | 2         |
| B. La función del FIDA en la lucha contra la fragilidad   | 3         |
| <b>III. Resumen del Programa Especial</b>   | <b>4</b>  |
| <b>IV. Elementos principales del Programa Especial</b>  | <b>5</b>  |
| A. Atención puesta en los países prioritarios   | 5         |
| B. Puntos de entrada fundamentales para luchar contra la fragilidad   | 5         |
| C. Las cuatro fases de la fragilidad  | 6         |
| D. Adaptar las estrategias y los proyectos en los países para tener en cuenta la situación de fragilidad        | 8         |
| E. Opciones de financiación del FIDA  | 10        |
| F. Asociaciones estratégicas  | 11        |
| G. Organización del Programa Especial   | 12        |
| <b>V. Equilibrar y mitigar los riesgos</b>  | <b>12</b> |
| <br>  |           |
| <b>Anexos</b>   |           |
| <b>I. Lista armonizada de situaciones de fragilidad del Banco Mundial, 2019</b>                                 | <b>15</b> |
| <b>II. Ejemplos de proyectos financiados por el FIDA y actividades que abordan la cuestión de la fragilidad</b> | <b>16</b> |

## **Acrónimos y siglas**

|                   |   |
|-------------------|---|
| COSOP             | Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales            |
| FIDA11            | Undécima Reposición de los Recursos del FIDA                    |
| Instrumentos FIPS | instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos |
| IFI               | institución financiera internacional                            |
| BMD               | Banco multilateral de desarrollo                                |
| PBAS              | Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados      |
| DS                | Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas                |

# Programa Especial para Países en Situaciones de Fragilidad: puesta en marcha de la estrategia del FIDA relativa a la fragilidad

## I. Introducción

1. **La fragilidad plantea una seria amenaza para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.** Las consecuencias de la fragilidad (un contexto donde las instituciones son débiles y vulnerables a las perturbaciones de origen natural y humano) son alarmantes y representan un grave problema para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estudios recientes revelan que aunque la pobreza seguirá disminuyendo en la mayoría de los contextos, aumentará en los países afectados por conflictos y por la fragilidad; se estima que, para 2030, más del 80 % de las personas más pobres del mundo vivirán en situaciones de fragilidad<sup>1</sup>. Además, la fragilidad no se limita a países o regiones en concreto, sino que repercute seriamente a nivel mundial en cuestiones como la migración, las perturbaciones socioeconómicas y la inseguridad.
2. **Las instituciones financieras internacionales (IFI) y los asociados de las Naciones Unidas están prestando más apoyo para hacer frente a la fragilidad.** Tanto los países afectados por conflictos y por la fragilidad, como los asociados internacionales, han pedido una participación más efectiva y un aumento de las inversiones para promover la transición desde la fragilidad a la resiliencia<sup>2</sup>. La mayoría de las IFI se han propuesto como objetivo especial hacer frente a la fragilidad, asignando, para ello, más recursos. El mantenimiento de la paz, la respuesta a las crisis y el desarrollo resiliente y sostenible son todos objetivos del sistema de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. En este contexto, una coordinación eficaz entre los agentes humanitarios y los agentes del desarrollo es fundamental para lograr un impacto significativo sobre la fragilidad.
3. **El Programa Especial para Países en Situaciones de Fragilidad es un marco integral dirigido a poner en marcha la estrategia del FIDA relativa a la fragilidad para que el FIDA pueda redoblar sus esfuerzos por responder mejor a las necesidades de los países en contextos de fragilidad.** El FIDA siempre ha prestado especial atención a la fragilidad, en consonancia con su mandato de trabajar con las personas más pobres y vulnerables. Sin embargo, tal como se señaló en la evaluación a nivel institucional de 2015 de la Oficina de Evaluación Independiente sobre la actuación del FIDA en Estados con situaciones de fragilidad y afectados por conflictos, si bien el Fondo desempeñó un papel crucial en esas situaciones, carecía de un enfoque integral y coherente respecto de su actuación en contextos de fragilidad. Como primera medida para responder a esta preocupación, el FIDA adoptó su Estrategia de Actuación en Países con Situaciones de Fragilidad en 2016, tras lo cual aprobó el presente Programa Especial, que ofrece un marco operacional para la Estrategia, como compromiso para la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). Mediante el Programa Especial se unificará la noción institucional relativa a las formas en que la fragilidad afecta la labor del FIDA, se hará hincapié en las consecuencias de la fragilidad y se adaptarán las actividades del Fondo para que se ajusten a esos ámbitos de actuación. En él se formulan recomendaciones concretas sobre la forma en que el FIDA determinará, vigilará y responderá a las situaciones de fragilidad.

<sup>1</sup> *States of Fragility 2016: Understanding Violence de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).*

<sup>2</sup> En 2011, en el marco del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (República de Corea), los Gobiernos de un grupo de Estados autodefinidos como en situación de fragilidad ("g7+") acordaron el Nuevo Pacto para Trabajar en Estados Frágiles. Véase [www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/about-new-deal](http://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/about-new-deal).

<sup>3</sup> Véanse las resoluciones A/RES/70/262 y S/RES/2282.

## II. Contexto

### A. Fragilidad: una amenaza para el desarrollo

#### 4. Según se define en la Estrategia del FIDA de Actuación en Países con Situaciones de Fragilidad:

“Fragilidad es una condición de gran vulnerabilidad a las perturbaciones naturales y provocadas por el ser humano, a menudo acompañada de un riesgo elevado de violencia y conflicto. La debilidad de las estructuras de gobernanza, junto con la presencia de instituciones con una capacidad limitada, son con frecuencia causa y consecuencia de las situaciones de fragilidad. Las situaciones frágiles generan normalmente un entorno menos favorable a la transformación rural sostenible e inclusiva y se caracterizan por crisis prolongadas y/o periódicas que suelen repercutir en la agricultura en pequeña escala y la seguridad alimentaria.<sup>4</sup>”

5. Como se subraya en la definición anterior, los países en situaciones de fragilidad suelen caracterizarse por sistemas de gobernanza más deficientes e instituciones que carecen de la capacidad y habilidad necesarias para responder a las perturbaciones<sup>5</sup>. En esos contextos, la capacidad de las autoridades para desempeñar funciones básicas para promover el desarrollo y reducir la pobreza es particularmente deficiente. Los desastres ocasionados por el hombre, como los conflictos y la violencia, son ampliamente reconocidos como causas y consecuencias de la fragilidad: se espera que la proporción de personas extremadamente pobres que viven en situaciones de conflicto aumente en casi un 50 % antes de 2030<sup>6</sup>. La fragilidad también tiene una dimensión ambiental<sup>7</sup>, que se refiere a la vulnerabilidad de los países o las regiones frente a los peligros naturales, como las sequías, las inundaciones, los huracanes, los tifones –a menudo exacerbados por el cambio climático– y la propagación de enfermedades. Cuando las estructuras de gobernanza son más débiles, las perturbaciones externas, tanto de origen humano como natural, pueden hacer desaparecer repentinamente decenios de inversiones económicas, así como provocar migraciones masivas forzadas, caos y conflictos.
6. Los desplazamientos y las migraciones masivas son manifestaciones mundiales de la naturaleza transfronteriza de la fragilidad. Las consecuencias de la fragilidad ya no se limitan a países o regiones en particular, traspasan las barreras y tienen un impacto mundial, ya que las personas afectadas se ven obligadas a emigrar para escapar de los conflictos, el hambre, la violencia o los desastres naturales. Las estimaciones recientes muestran que, en todo el mundo, hay 68,5 millones de personas en situación de desplazamiento forzoso, de las cuales 40 millones son desplazados internos, 25,4 millones son refugiados y 3,1 millones son solicitantes de asilo<sup>8</sup>.
7. La fragilidad afecta negativamente el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. La fragilidad puede tener consecuencias graves para la producción agrícola y, en general, para los medios de vida en las zonas rurales, donde los más vulnerables, en particular, las mujeres y los jóvenes, son los más afectados. Los alimentos seguros y nutritivos pueden no estar disponibles y el acceso a ellos puede verse obstaculizado, cuando las personas dejan de tener acceso a los recursos necesarios para mantener la producción agrícola y alimentaria. El número de personas subalimentadas crónicas en el mundo aumentó de 777 millones en

<sup>4</sup> Véase el documento EB 2016/119/R.4, Estrategia del FIDA de Actuación en Países con Situaciones de Fragilidad.

<sup>5</sup> Overseas Development Institute, *Six recommendations for reforming multilateral development banks: an essay series* (Londres, 2017).

<sup>6</sup> Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2011.

<sup>7</sup> OCDE, *States of Fragility 2018*.

<sup>8</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018.

2015 a 815 millones en 2016, y la gran mayoría de ellas (489 millones) viven en países afectados por la fragilidad, los conflictos, la violencia y los peligros climáticos<sup>9</sup>.

## **B. La función del FIDA en la lucha contra la fragilidad**

8. **El FIDA tiene una gran ventaja comparativa y un segmento de actuación específico para hacer frente a la fragilidad.** Pese a tener una dimensión modesta y un mecanismo de financiación que fundamentalmente otorga préstamos a Estados soberanos, el FIDA tiene una clara ventaja comparativa a la hora de contribuir y apoyar la transición hacia la resiliencia, en asociación con los Gobiernos, los agentes humanitarios y los asociados en el desarrollo, que complementan su propia labor. El FIDA aporta conocimientos especializados de la siguiente manera:
  - a) Logra resultados a gran escala en términos de número de personas pobres y vulnerables del medio rural atendidas, y moviliza y transfiere financiación para el desarrollo de los asociados a los Gobiernos o intermediarios, a fin de beneficiar a esas personas;
  - b) Colabora con las comunidades rurales y las administraciones subnacionales, de forma que se complemente el alcance más nacional y sectorial de otras IFI;
  - c) Fomenta el desarrollo institucional a nivel de las comunidades, que contribuye a los objetivos más amplios de construcción del Estado y consolidación de la paz;
  - d) Empodera a las mujeres y los jóvenes y promueve su inclusión, como instrumento eficaz para prevenir la propagación de la violencia en el medio rural y para responder activamente a las perturbaciones externas;
  - e) Complementa las actividades de socorro con medidas centradas en la creación de empleo, la recuperación de los medios de vida sostenibles, la resiliencia y el desarrollo, y aborda las cuestiones de la cohesión social y la reconstrucción comunitaria;
  - f) Mantiene su compromiso de asistir a las personas pobres de las zonas rurales en situaciones de conflicto, o trabaja con los agentes humanitarios a medida que los países pasan de la ayuda humanitaria a la asistencia para el desarrollo.
9. **En la evaluación a nivel institucional de 2015 se reconoció la ventaja comparativa del FIDA y su papel crucial en las situaciones de fragilidad. Sin embargo, se señaló que el FIDA carecía de un enfoque coherente para la actuación en los contextos de fragilidad.** Además, se concluyó que los proyectos que se llevaron a cabo en países afectados por la fragilidad tuvieron peores resultados que los proyectos realizados en contextos no frágiles. Para subsanar estas deficiencias, en la evaluación se determinó la necesidad de comprender mejor las causas de la fragilidad y seguir adaptando los enfoques de desarrollo del FIDA y su modelo operacional a fin de mejorar los resultados.
10. **Los esfuerzos del FIDA por adaptar su enfoque a las necesidades específicas de las situaciones de fragilidad han llevado, a lo largo de los años, a la elaboración de una serie de políticas, estrategias, directrices e instrumentos.** En 2006, la Junta aprobó la Política del FIDA para la Prevención de las Crisis y la Recuperación Posterior<sup>10</sup> con el objetivo de hacer frente a los problemas causados por graves peligros naturales, conflictos violentos y disturbios

<sup>9</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Sowing the seeds of peace for food security* (Roma, 2017).

<sup>10</sup> Política del FIDA para la prevención de las crisis y la recuperación posterior, documento EB 2006/87/R.3/Rev.1

civiles. Posteriormente, la Dirección del FIDA preparó la Estrategia de Actuación en Países con Situaciones de Fragilidad, que fue aprobada por la Junta Ejecutiva en 2016. Se desarrollaron varios instrumentos e iniciativas organizacionales y operacionales que pueden contribuir a aplicar la Estrategia, entre otros:

- a) Las directrices y procedimientos revisados para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados, aprobados por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2018, exigen llevar a cabo una evaluación de la fragilidad en los países afectados.
- b) Un nuevo enfoque del diseño de los proyectos basado en los riesgos estima que la fragilidad es uno de los criterios para determinar el grado de riesgo de las operaciones propuestas para recibir financiación del FIDA y, al mismo tiempo, prevé el procesamiento acelerado en los casos en que se requiera una respuesta rápida<sup>11</sup>.
- c) El compromiso de asignar entre un 25 % y un 30 % de los recursos básicos del FIDA a situaciones de fragilidad, así como financiación adicional con cargo al Fondo para Refugiados, Migrantes y Desplazados Forzados en pro de la Estabilidad Rural (FARMS) para ayudar a paliar las consecuencias de la crisis migratoria internacional, y al Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP), y fondos futuros de características similares, para ayudar a combatir la fragilidad ambiental.
- d) La descentralización del FIDA facilita la supervisión y el apoyo continuos a la ejecución. A los proyectos en situación de riesgo se les otorgan partidas presupuestarias adicionales para la supervisión y el apoyo a la ejecución, lo cual ayuda aproximadamente a un cuarto de todos los proyectos que se desarrollan en países que se encuentran en situaciones de fragilidad.

### III. Resumen del Programa Especial

11. **Definición y objetivo.** El Programa Especial es un completo enfoque operacional, que combina disposiciones actuales y nuevas con el fin de facilitar una actuación más eficaz del FIDA en las situaciones de fragilidad. En esas situaciones, el *statu quo* no permitirá alcanzar resultados. Por lo tanto, el Programa Especial se asegurará de que el FIDA aplique una óptica de la fragilidad al diseñar y ejecutar las estrategias, los programas y los proyectos en los países. Un nuevo funcionario de contacto para el Programa Especial ayudará a difundir conocimientos y prácticas sobre aquello que funciona en las situaciones de fragilidad, y creará una comunidad de práctica en torno al tema. La finalidad última es que las personas pobres del medio rural salgan de la pobreza y vivan en sociedades más resilientes a las perturbaciones de origen natural y humano.
12. **Elementos principales.** Entre los elementos principales del Programa Especial, que se presentan en detalle en la siguiente sección, figuran:
  - a) **Lista armonizada.** El Programa Especial **utiliza** la Lista armonizada de situaciones de fragilidad, del Banco Mundial, para clasificar a los países en situaciones de fragilidad.
  - b) **Principales puntos de entrada para luchar contra la fragilidad.** Se determinan los cuatro puntos de entrada principales que maximizan el impacto al hacer frente a la fragilidad y crear resiliencia, a saber, i) el empoderamiento de la mujer; ii) el fortalecimiento de las instituciones; iii) la seguridad alimentaria; y iv) la gestión de los recursos naturales.

<sup>11</sup> Boletín del Presidente: reajuste del proceso de diseño de los proyectos del FIDA, documento PB/2018/04.

- c) **Un enfoque diferenciado que tiene en cuenta cuatro fases de la fragilidad.** Mediante este enfoque se refuerza la posición del FIDA como facilitador de la transición desde la ayuda humanitaria al desarrollo, que tiene experiencia en complementar las actividades de socorro con medidas centradas en la recuperación de los medios de vida sostenibles y la reconstrucción de la cohesión social.
- d) **Óptica de la fragilidad aplicada a los programas y proyectos del FIDA en los países.** En consonancia con el Marco de Transición del FIDA, en el Programa Especial se diseñarán y aplicarán estrategias y operaciones en los países mejor adaptadas a los contextos de fragilidad.
- e) **Financiación.** Se determinan las maneras de aumentar las asignaciones de financiación adicional y específica del FIDA a los países, de manera que se tengan en cuenta las causas y consecuencias de la fragilidad.
- f) **Asociaciones estratégicas.** Centrándose en menos asociaciones pero más estratégicas, se puede aplicar un enfoque coordinado y coherente dirigido a abordar la fragilidad.
- g) **Recursos humanos.** Se establece un funcionario de contacto sobre fragilidad en el Departamento de Administración de Programas (PMD) que desempeña las funciones directivas del Programa Especial y está a cargo de orientar a los equipos en el país. Las políticas y los procedimientos de recursos humanos aplicables ofrecerán incentivos adecuados para trabajar en situaciones de fragilidad.

## IV. Elementos principales del Programa Especial

### A. Atención puesta en los países prioritarios

13. **El FIDA utilizará la Lista armonizada de situaciones de fragilidad anual, del Banco Mundial, para clasificar a los países afectados por la fragilidad** (anexo I). Sustituirá a la lista específica del FIDA de países con las situaciones de mayor fragilidad, que se basó en la evaluación de los resultados del sector rural en lugar de la evaluación de las políticas e instituciones del Banco Mundial u otras IFI. El fundamento para escoger la Lista armonizada, que contiene 36 países en 2019, se basa, entre otras cosas, en i) la armonización con otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD); ii) la importancia asignada a los países de bajos ingresos y la dimensión de la fragilidad, y iii) el hecho de que la fragilidad y el conflicto suelen ser condiciones nacionales, más que rurales, obviando la necesidad de que el FIDA defina su propia lista basada únicamente en factores rurales<sup>12</sup>.

### B. Puntos de entrada fundamentales para luchar contra la fragilidad

14. Desde la óptica de la fragilidad, el Programa Especial se asegurará de que las operaciones en los contextos de fragilidad se centren en una selección de puntos de entrada con demostrada eficacia en hacer frente a la fragilidad y crear resiliencia. La atención otorgada a algunas esferas prioritarias facilitará la determinación y reproducción de buenas prácticas, lo cual **mejorará la gestión de los conocimientos** y arrojará resultados más rápidamente.
15. **El papel de la mujer en el mantenimiento de la paz y la creación de comunidades resilientes.** El Programa Especial se basa en la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la

<sup>12</sup> Además de los países de la Lista armonizada, la Dirección estudiará la posibilidad de llevar a cabo un análisis específico de los contextos de fragilidad en los que se llevan a cabo los proyectos o los COSOP en países donde la fragilidad i) se asocia a factores ambientales o climáticos (por ejemplo, países vulnerables a los desastres naturales); ii) se relaciona con bienes públicos negativos regionales o mundiales (por ejemplo, países que acogen personas desplazadas por la fuerza), o iii) está presente en focos subnacionales.

seguridad, que reafirma el papel de las mujeres en el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad. El FIDA se dirigirá a las mujeres como punto de entrada clave para su actuación en las situaciones de fragilidad, promoviendo su empoderamiento económico, su derecho al acceso y el uso de recursos y servicios, y su poder de decisión sobre la gestión de los recursos naturales y el desarrollo comunitario. Los estudios revelan que esas intervenciones no solo ayudan a colmar la brecha de género en la agricultura, sino que también producen buenos resultados que contribuyen a la creación de sociedades pacíficas e inclusivas<sup>13</sup>.

16. **Fortalecimiento de las comunidades, las organizaciones rurales y las instituciones locales para construir sistemas de gobernanza local más resilientes.** Las actividades comunitarias, como el fortalecimiento de la gobernanza de los recursos naturales y el fomento de las organizaciones comunitarias inclusivas, también contribuyen a los objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado. La creación de capacidad a largo plazo para las instituciones locales, las organizaciones de base y las comunidades mejora la prestación de servicios locales, así como su capacidad para prepararse y responder ante los conflictos y los desastres naturales.
17. **La seguridad alimentaria como punto de entrada principal para hacer frente a las situaciones de fragilidad y conflicto.** El FIDA respalda al Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial<sup>14</sup>, que incluye un principio específico para abordar la cuestión de la inseguridad alimentaria y la desnutrición teniendo en cuenta las situaciones de conflicto, y para contribuir a los objetivos de consolidación de la paz mediante la seguridad alimentaria y las intervenciones en materia de nutrición. En términos más amplios, el Programa Especial utilizará la seguridad alimentaria como punto de entrada principal para hacer frente a la fragilidad y la vulnerabilidad frente a las perturbaciones. En particular durante las crisis, o tras ellas, el FIDA procurará reanudar la producción y productividad agrícola mediante paquetes técnicos para la mejora de la agricultura y la rehabilitación de la infraestructura de riego, así como reinstaurar el acceso a los mercados para mejorar la disponibilidad de los alimentos y el acceso a ellos.
18. **Gestión sostenible de los recursos naturales y los riesgos de desastres para luchar contra la fragilidad ambiental.** El Programa Especial se basará en la prolongada experiencia del FIDA en la mejora de la resiliencia al cambio climático de los agricultores/pastores del medio rural y sus comunidades, mediante la creación de capacidad en la gestión sostenible de los recursos naturales, en particular los escasos recursos hídricos, que ha demostrado ser eficaz para prevenir los conflictos locales y abordar cuestiones de cohesión social. El FIDA seguirá promoviendo el uso de técnicas de adaptación al cambio climático y de mitigación de sus efectos, a fin de fomentar la preparación para casos de desastres naturales en los ámbitos local y comunitario y hacer frente a la fragilidad ambiental. La colaboración con los Gobiernos y los asociados será fundamental para la creación de un marco jurídico y normativo propicio.

### C. Las cuatro fases de la fragilidad

19. **El Programa Especial reconoce cuatro fases de la fragilidad que permiten diferenciar el enfoque adoptado por el FIDA.** Conforme a la gama de situaciones de fragilidad adoptada por el grupo g7+, formado por países afectados por conflictos y por la fragilidad<sup>15</sup>, el Programa Especial distingue cuatro fases de

<sup>13</sup> FAO, *Sowing the seeds of peace for food security* (2017).

<sup>14</sup> Véase el [Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas](#).

<sup>15</sup> El g7+ definió cinco fases de la fragilidad: crisis, reconstrucción y reforma, transición, transformación y resiliencia.

fragilidad en la transición desde la fragilidad a la resiliencia (aunque no siempre es un trayecto directo) que resultan pertinentes para el FIDA y exigen respuestas operacionales diferentes:

- i) **Alto grado de vulnerabilidad a las perturbaciones.** El país es muy vulnerable a las perturbaciones políticas, económicas, ambientales y de otra índole, que pueden conducir a la desarticulación social e institucional y el conflicto.
  - ii) **Crisis.** El país se encuentra en una crisis, causada por un conflicto o un desastre natural;
  - iii) **Situación posterior a la crisis y recuperación.** El país está en el período inmediatamente posterior a la crisis, ya sea un conflicto o un desastre.
  - iv) **Transición a la resiliencia.** El país se encuentra en las primeras fases de la transición hacia la resiliencia, o en un período prolongado de transición.
20. En el anexo II se dan ejemplos de las intervenciones del FIDA en las diversas fases.
  21. **Las fases primera y cuarta, “alto grado de vulnerabilidad a las perturbaciones” y “transición a la resiliencia”, suelen recibir apoyo a través del modelo operacional estándar del FIDA.** La actuación consiste en intervenciones de desarrollo a mediano y largo plazo, encaminadas a reducir la vulnerabilidad a las perturbaciones y crear resiliencia, aplicando una óptica de la fragilidad al ciclo del proyecto. Las actividades se centrarán en fortalecer las capacidades de las instituciones locales, las comunidades y las organizaciones rurales para prevenir, responder y recuperarse de las crisis; promover el empoderamiento económico de las personas pobres de las zonas rurales, en particular las mujeres y los jóvenes; fortalecer la reducción de los riesgos de desastres y la preparación para afrontarlos, y apoyar las prácticas eficaces de gestión de los recursos naturales.
  22. **En las fases segunda y tercera, “crisis” y “situación posterior a la crisis y recuperación”, el FIDA se centrará en actividades de reconstrucción de los medios de vida.** De conformidad con la Política del FIDA para la Prevención de las Crisis y la Recuperación Posterior, durante o inmediatamente después de un conflicto o un desastre natural, el FIDA no participará en operaciones de socorro humanitario, ni en operaciones de consolidación/imposición de la paz. Sin embargo, facilitará la transición desde la ayuda humanitaria a la asistencia para el desarrollo, a través de medidas encaminadas a garantizar la continuidad de los servicios básicos y la reconstrucción de los medios de vida y la cohesión social, a fin de mitigar el impacto de las crisis en las personas vulnerables (por ejemplo, revitalizar la producción y **productividad** agrícola y ganadera, rehabilitar infraestructura rural, restaurar el capital social, establecer redes en la comunidad para afianzar el diálogo local sobre la gestión de los recursos naturales, ayudar a las comunidades a gestionar la afluencia de refugiados y personas desplazadas mediante el fortalecimiento de sus sistemas agrícolas y apoyar a las familias desplazadas ayudándolas a desarrollar aptitudes para el mercado laboral, que les permitan acceder a empleos en la agricultura y en la economía rural no agrícola).
  23. De conformidad con la Agenda para la Humanidad<sup>16</sup>, el FIDA adopta la “Iniciativa Nueva forma de trabajar” para trascender la dicotomía entre la labor humanitaria y la de desarrollo, trabajando con otros asociados hacia el logro de resultados colectivos y basándose en las ventajas comparativas. La secuenciación y la complementariedad con las actividades de socorro se basarán en evaluaciones de las necesidades, según lo acordado con los Gobiernos y los asociados. Frente a una

<sup>16</sup> Anexo del Informe del Secretario-General para la Cumbre Humanitaria Mundial (A/70/709, 2 de febrero de 2016).

crisis, el FIDA supervisará las intervenciones directamente, en colaboración con los gobiernos y asociados, como excepción cuando los riesgos de seguridad no lo permitan, el FIDA podrá optar por asociarse con terceros que tengan acceso, capacidad y ventaja comparativa para trabajar en las zonas afectadas, mientras se prepara para intervenir posteriormente. Con este fin y cuando sea posible, se aprovecharán las asociaciones con otros organismos de las Naciones Unidas, concretamente con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la FAO, y de ser necesario con otros asociados según el caso, en particular en las fases de crisis y situación posterior a la crisis<sup>17</sup>.

#### **D. Adaptar las estrategias y los proyectos en los países para tener en cuenta la situación de fragilidad**

24. **El fortalecimiento de la resiliencia debería ser un objetivo explícito de las estrategias en situaciones de fragilidad, con miras a ajustar y supervisar la contribución del FIDA a la reducción de la fragilidad.** Para ser eficaz, el FIDA deberá adoptar objetivos de más alto nivel que aborden la cuestión de la fragilidad, mientras desempeña su labor en el marco de su mandato y en coordinación con los asociados. El diseño de las intervenciones del FIDA seguirá procurando dar más voz a las personas pobres del medio rural, para puedan utilizar su conocimiento local, defender sus intereses, resolver problemas de acción colectiva o reducir tensiones sociales que puedan derivar en conflictos.
25. **Las estrategias nacionales de todos los países incluidos en la Lista armonizada requieren evaluaciones de la fragilidad.** Las directrices y procedimientos para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) revisadas en 2018, exigen que, en todos ellos y en las notas sobre la estrategia del país para los países de la Lista armonizada, se incluya una evaluación de la fragilidad con miras a realizar un análisis más a fondo sobre las causas de la fragilidad nacional y subnacional, a fin de adaptar la actuación del FIDA en consonancia<sup>18</sup>. La Dirección puede solicitar una evaluación de la fragilidad en países que no están en la Lista cuando se estime pertinente para la eficacia del FIDA. Dichas evaluaciones se basarán, cuando sea posible, en los análisis del Gobierno y de otros asociados para el desarrollo.
26. **Las evaluaciones de la fragilidad ayudarán a comprender las fases concretas que atraviesan los países en su transición de la fragilidad a la resiliencia.** Dependiendo de la fase de fragilidad que esté atravesando el país y de las particularidades del país, la evaluación de la fragilidad brindará información a la estrategia del FIDA sobre la correcta secuenciación de la ejecución, los riesgos inherentes y las medidas de mitigación correspondientes, los objetivos a largo plazo, las asociaciones estratégicas, la financiación y los mecanismos de ejecución.
27. **Los proyectos flexibles y más focalizados pueden acelerar la obtención de resultados y la mejora del desempeño de la cartera en situaciones de fragilidad.** Los proyectos desarrollados en emplazamientos frágiles deberían tener la suficiente flexibilidad para ajustarse a los cambios en sus prioridades, ser más sencillos y tener pocos componentes, centrarse en pocos objetivos pero claros, y adaptar sus modalidades de ejecución a la capacidad de las partes involucradas. Las teorías del cambio deben incorporar la fragilidad en todas sus dimensiones e incluir indicadores de resultados verificables e hipótesis pertinentes. La Dirección reforzará la garantía de la calidad para que las nuevas operaciones en situaciones de fragilidad se rijan por estos principios.

<sup>17</sup> Se hará lo posible por seguir buenas prácticas de desarrollo aprovechando la presencia y las capacidades de otros organismos o agentes (incluidas las entidades cofinanciadoras) cuando sea necesario. Los costos de esos acuerdos se negociarán caso por caso, en función del principio de minimizar los cargos al FIDA.

<sup>18</sup> Las causas de la fragilidad relacionada con el cambio climático o el impacto social, y las estrategias para subsanarla, pueden también incluirse en la nota analítica de los Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática.

28. **Las evaluaciones de la fragilidad orientarán el diseño de los proyectos ejecutados en situaciones de fragilidad.** Los informes sobre el diseño de los proyectos incluirán un análisis de la fragilidad y marcos integrados sobre riesgos, en los que se describan los riesgos derivados de la fragilidad y las medidas de mitigación correspondientes. Los equipos en el país se basarán en la información de las evaluaciones de la fragilidad incluidas en los COSOP y la actualizarán cuando sea necesario. El nivel de fragilidad esperado en la zona del proyecto, y las posibilidades de este de apoyar el fortalecimiento de la resiliencia, orientarán la necesidad de más información sobre la fragilidad subnacional en las zonas geográficas que abarca el proyecto.
29. **Las inversiones en proyectos ejecutados en situaciones de fragilidad suelen procesarse como operaciones que requieren un alto nivel de atención institucional.** En el Boletín del Presidente sobre el reajuste del proceso de diseño de los proyectos (2018) se incorporó un enfoque basado en los riesgos, en el cual cada proyecto se asigna a una de tres vías diferentes según el riesgo que conlleve. Hay varios criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de clasificar los proyectos, incluida la presencia de situaciones de fragilidad, habida cuenta de la frecuentemente débil capacidad institucional y de ejecución y una gama de riesgos operacionales y nacionales. Por lo general, los proyectos ejecutados en situaciones de fragilidad suelen clasificarse como operaciones que exigen un alto nivel de atención institucional (vía 1). Los procesos y la documentación necesarios son los mismos que para las operaciones ordinarias (vía 2), pero hay un mayor nivel de orientación estratégica por parte de la Dirección. Sin embargo, cuando se requiere una respuesta rápida, por ejemplo, en las fases de la "crisis" y la situación "posterior a la crisis", es posible instrumentar una nueva operación siguiendo procedimientos simplificados y acelerados (vía 3) con menos etapas<sup>19</sup>. Dado que se espera que los resultados de esos proyectos se obtengan más rápidamente que los de los proyectos ordinarios, el Programa Especial propone que los proyectos de respuesta rápida tengan un período de ejecución limitado (de hasta tres años), con su correspondiente ampliación y secuenciación de actividades. Se estima que puede ser necesario que el proyecto tenga una duración relativamente más corta cuando se quiere obtener resultados rápidos para prevenir o mitigar los efectos adversos de una crisis.
30. **El Fondo aplicará la Política del FIDA para la Prevención de las Crisis y la Recuperación Posterior de 2006<sup>20</sup> para prevenir las crisis o responder a ellas cuando se requiere una respuesta rápida.** Si bien el FIDA diseñará y ejecutará proyectos de desarrollo en situaciones de fragilidad, en circunstancias especiales y, en particular, durante las etapas de la "crisis" y la situación "posterior a la crisis", podría ser necesario que el FIDA financie actividades de respuesta rápida. En esos casos se incluirían actividades de recuperación después de un conflicto o desastre natural, o un conflicto inminente debido al deterioro acelerado de la gobernanza y las instituciones, o para evitar una amenaza de desastre, como las malas cosechas, que podrían causar importantes perturbaciones sociales, económicas o políticas en un contexto de fragilidad.
31. **Los proyectos en curso podrían reestructurarse cuando las prioridades nacionales cambien, como consecuencia de una crisis, y una respuesta rápida sea necesaria.** La Política del FIDA de Reestructuración de Proyectos<sup>21</sup> ofrece un único marco de políticas, que engloba instrumentos existentes y nuevos

<sup>19</sup> Las salvaguardias fiduciarias se seguirán aplicando en todos los proyectos que se lleven a cabo en zonas en situaciones de fragilidad, en particular los proyectos de la vía 3, a fin de asegurar que los fondos se utilicen para el fin previsto. Los procesos de aprobación de los proyectos seguirán los procedimientos convenidos sobre la base de la clasificación de los riesgos. Cuando sea oportuno, la Dirección podrá solicitar a la Junta la aprobación de proyectos de respuesta rápida mediante votación por correspondencia o el procedimiento de aprobación tácita por vencimiento de plazo.

<sup>20</sup> Política del FIDA para la prevención de las crisis y la recuperación posterior, documento EB 2006/87/R.3/Rev.1.

<sup>21</sup> Política del FIDA de Reestructuración de Proyectos, documento EB 2018/125/R.37/Rev.1.

elementos de políticas, para la reestructuración de los proyectos. En respuesta a las crisis, la reestructuración o la facilitación de financiación adicional a los proyectos existentes pueden representar opciones alternativas al diseño de una nueva operación.

32. **El logro de resultados preliminares que disminuyan los riesgos de la fragilidad pueden exigir nuevas disposiciones para la ejecución de los proyectos, especialmente cuando las instituciones son débiles.** La ejecución por el Gobierno seguirá siendo el enfoque predeterminado del FIDA en los contextos de fragilidad, ya que de este modo se apoya la construcción institucional mediante el aprendizaje práctico y, al mismo tiempo, se ofrecen incentivos a las partes involucradas que son responsables de la ejecución. También fomenta la sostenibilidad después de finalizar el proyecto. Sin embargo, en países que se encuentran en situaciones de fragilidad donde el Gobierno es parte en el conflicto, o cuando la capacidad de ejecución de los organismos públicos fundamentales es demasiado débil, el FIDA podría considerar modalidades de ejecución alternativas, en las que una organización externa, no estatal, como un organismo de las Naciones Unidas, una ONG o una empresa privada, ejecutara el proyecto en nombre del Gobierno. En los proyectos financiados con cargo al Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS), se necesitaría una autorización del Gobierno para canalizar directamente los fondos asignados al país a través de una tercera parte.
33. **Se espera que los instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos (FIPS) proporcionen liquidez en una fase temprana, de forma que se puedan poner en marcha y financiar actividades iniciales, como parte del diseño del proyecto**<sup>22</sup>. Disposiciones tales como la financiación retroactiva para acelerar la puesta en marcha de un proyecto y mejorar la preparación para la ejecución exigen que el Gobierno prefinancie esas actividades, lo cual suele ser una limitación para los países que se encuentran en situaciones de fragilidad. Se espera que la propuesta de instrumentos FIPS, aprobada por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2018, aborde la cuestión facilitando liquidez al receptor para que pueda iniciar las actividades de preparación *antes* de la aprobación y entrada en vigor. Todos los países en situaciones de fragilidad reúnen las condiciones para recibir el apoyo del Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos, en el marco de los instrumentos FIPS.

## E. Opciones de financiación del FIDA

34. **Uno de los compromisos asumidos en la FIDA11 es asignar entre el 25 % y el 30 % de los recursos básicos a países en situaciones de fragilidad. La fragilidad se ve reflejada en los resultados y los componentes relativos a las necesidades del país de la fórmula del PBAS a través de las puntuaciones relativas a los resultados del sector rural y las puntuaciones del Índice de Vulnerabilidad del FIDA (IVF), respectivamente.** Las actividades para hacer frente a la fragilidad se basarán fundamentalmente en la financiación con cargo a operaciones ordinarias financiadas por el PBAS, teniendo en cuenta el compromiso de la FIDA11 de asignar entre el 25 % y 30 % de los recursos básicos a la labor llevada a cabo en contextos de fragilidad<sup>23</sup>. De conformidad con otros BMD, el FIDA utilizará la Lista armonizada del Banco Mundial sobre situaciones de fragilidad para determinar esta proporción de asignación de recursos básicos y vigilar este compromiso<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Véase el documento EB 2018/125/R.38, Propuesta de instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos.

<sup>23</sup> El IVF se incorporó a la fórmula del PBAS como un elemento para medir la vulnerabilidad cuando se revisó la fórmula del PBAS en 2017 (véase el documento EB 2017/121/R.3, Mejoras en la fórmula del PBAS). De este modo, cuanto más vulnerable es un país, más elevado es su IVF y mayor el impacto que este tendrá en las puntuaciones de los países.

<sup>24</sup> Para el primer año de la FIDA11 (2019), el porcentaje de recursos básicos asignados a países en situaciones de fragilidad es del 25 %. El 75 % de los países en la Lista armonizada cumplen los requisitos para recibir financiación con arreglo a las condiciones del Marco de Sostenibilidad de la Deuda.

35. **Las actividades para hacer frente a la fragilidad se basarán fundamentalmente en la financiación con cargo a operaciones ordinarias financiadas por el PBAS, pero no será posible satisfacer todas las necesidades a través del PBAS.** Se buscarán fuentes de financiación adicionales para países i) que necesiten una respuesta rápida, ya sea para prevenir una crisis o responder a ella, en los casos en que no pueda financiarse mediante la reestructuración de un proyecto en curso, o ii) con necesidades específicas que no puedan cubrirse mediante un préstamo. Desde la óptica de la fragilidad, el Programa Especial buscará, por ende, movilizar financiación adicional que podría estar disponible de las siguientes fuentes:
- a) **Los fondos y mecanismos administrados por el FIDA, aplicando la óptica de la fragilidad, a saber,** i) las donaciones mundiales y regionales, como esferas prioritarias de financiación por donaciones para la FIDA11, incluyen compromisos especiales para la FIDA11, entre ellos, la cuestión de la fragilidad; ii) la Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos en el marco de los instrumentos FIPS, para ayudar a financiar las actividades de puesta en marcha de los proyectos, incluida la asistencia técnica; iii) el Fondo para Refugiados, Migrantes y Desplazados Forzados en pro de la Estabilidad Rural (FARMS), para ayudar a paliar las consecuencias de la crisis migratoria internacional, y iv) el Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP) y mecanismos similares creados en el futuro para luchar contra la fragilidad ambiental;
  - b) **financiación complementaria de asociados multilaterales y bilaterales,** incluidos los fondos fiduciarios de donantes múltiples en la esfera de la fragilidad a nivel mundial, regional y nacional, así como la cofinanciación internacional;
  - c) **financiación complementaria** para apoyar específicamente el empoderamiento de la mujer en contextos de fragilidad; y
  - d) **fondos y fundaciones del sector privado.** Si bien los inversores privados tradicionalmente evitan las situaciones de fragilidad, hay ejemplos de inversiones privadas transformadoras en zonas frágiles.

## F. Asociaciones estratégicas

36. Además de la colaboración financiera, el FIDA colaborará operativamente e intercambiará conocimientos con los otros organismos con sede en Roma, **el PMA y la FAO, con miras a garantizar la eficacia de las sinergias y las complementariedades entre las actividades humanitarias y de desarrollo. Se fortalecerán las asociaciones** con otras instituciones del sistema de las Naciones Unidas, las IFI y **los bancos regionales de desarrollo** (por ejemplo, el Banco Africano de Desarrollo), las organizaciones regionales (por ejemplo, la Unión Africana), el sector privado y otras partes interesadas, para aplicar un enfoque más coordinado y coherente dirigido a hacer frente a la fragilidad. El abanico de actividades, que van de la prevención de los conflictos y la respuesta a la crisis hasta el desarrollo sostenible y resiliente, es un objetivo de todo el sistema de las Naciones Unidas<sup>25</sup>. El FIDA seguirá utilizando el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como punto de entrada principal para la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, contribuyendo al fortalecimiento de la visión integral de la fragilidad, desde la acción de socorro al desarrollo a largo plazo, en todo el sistema de las Naciones Unidas.

<sup>25</sup> La consolidación de la paz se define en las resoluciones A/RES/70/262 y S/RES/2282 de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, respectivamente.

## G. Organización del Programa Especial

37. **Un funcionario de contacto sobre fragilidad en el Departamento de Administración de Programas (PMD) proporcionará un espacio institucional para el Programa Especial.** Con el objetivo de reunir las enseñanzas extraídas de la experiencia en la labor en situaciones de fragilidad, el funcionario de contacto desempeñará las funciones directivas del Programa Especial y orientará a los equipos en los países que trabajan en situaciones de fragilidad. En concreto, el funcionario de contacto será responsable de dar a conocer buenas prácticas, prestar apoyo técnico a las unidades operacionales, asegurar la gestión de los conocimientos, promover la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, vigilar la ejecución de los programas<sup>26</sup>, entablar asociaciones con organizaciones multilaterales y bilaterales en torno a la cuestión de la fragilidad, y facilitar materiales de aprendizaje y la capacitación del personal en relación con la esfera de la fragilidad. El funcionario de contacto también asesorará a los equipos sobre cómo determinar fuentes de financiación y acceder a ellas<sup>27</sup>.
38. **El FIDA seguirá procurando proporcionar incentivos para asignar personal debidamente calificado a la labor en situaciones de fragilidad.** El FIDA ha acelerado recientemente el traslado de personal a las oficinas sobre el terreno, lo cual mejorará la capacidad institucional para actuar en situaciones de fragilidad. De cara al futuro, el marco de recursos humanos del FIDA se asegurará de reconocer debidamente la experiencia y el buen desempeño de los miembros del personal. El FIDA seguirá aplicando el régimen común de las Naciones Unidas para la gestión de los recursos humanos, que prevé subsidios por funciones especiales y otras prestaciones para el personal en misiones difíciles. La reasignación del personal a nuevos emplazamientos supondrá, en la medida de lo posible, la rotación entre situaciones de fragilidad y no fragilidad, así como entre misiones en situaciones de fragilidad y misiones en la sede.
39. **Se intensificará la formación del personal para facilitar la ejecución efectiva del Programa Especial.** Los planes de estudios de la Academia de Operaciones se adaptarán para incorporar la cuestión de la fragilidad en los módulos de aprendizaje ordinarios. Habida cuenta de la apremiante necesidad de desarrollar conocimientos especializados a nivel interno sobre la cuestión de la fragilidad, incluida la comprensión teórica y política del tema, el FIDA preparará un módulo de aprendizaje especializado para aumentar las competencias del personal en materia de fragilidad y evaluación del riesgo, y también permitirá la participación de algunos funcionarios en cursos de capacitación pertinentes impartidos por otros asociados.

## V. Equilibrar y mitigar los riesgos

40. **Las situaciones de fragilidad plantean riesgos adicionales que deben ser equilibrados y mitigados.** En las situaciones de fragilidad, es más probable que el FIDA afronte riesgos fiduciarios, jurídicos y de reputación, riesgos relacionados con la incapacidad que un proyecto financiado por el Fondo pueda tener para alcanzar sus objetivos, riesgos contextuales que pueden afectar a la región más amplia contigua a la zona del proyecto (por ejemplo: crisis humanitaria o un retorno al conflicto), así como otros riesgos relacionados con la seguridad del personal y las instalaciones en el país. Si bien los riesgos fiduciarios pueden acarrear un impacto a corto plazo en la reputación del FIDA y deberán ser solucionados de forma específica, otros riesgos tienen el potencial de minar la

<sup>26</sup> Se hará un seguimiento de los resultados del Programa Especial utilizando los siguientes indicadores básicos: i) el 100 % de las estrategias en el país relativas a los países en situaciones de fragilidad incluyen evaluaciones de la fragilidad; ii) el 100 % de los informes sobre el diseño de los proyectos de países en situaciones de fragilidad tienen en cuenta los contextos de fragilidad, y iii) al menos el 25 % de los recursos básicos del FIDA se asignan a países afectados por situaciones de fragilidad.

<sup>27</sup> La Dirección se ha comprometido a incorporar un funcionario de contacto, en principio utilizando los recursos existentes.

pertinencia del FIDA y el apoyo de los financiadores. Algunos riesgos pueden prevenirse o mitigarse mediante el diseño de los programas y proyectos, así como medidas especiales como la ejecución por una tercera parte o el uso de agentes fiduciarios en el país. Los riesgos contextuales de mayor alcance no pueden ser gestionados únicamente por el FIDA, y exigen entablar alianzas con los Gobiernos y otros agentes.

41. **Una mayor capacidad de gestión de las finanzas públicas puede mitigar riesgos, reducir las demoras en la ejecución de los proyectos y aumentar la rendición de cuentas financiera.** En consulta con los Gobiernos y los asociados, se buscará alcanzar un acuerdo sobre disposiciones que mantengan normas fiduciarias estrictas y permitan la ejecución eficaz y oportuna de los proyectos. Dichas disposiciones pueden incluir: la creación de capacidad para el personal pertinente del proyecto o el uso de empresas contratadas por el Gobierno para ayudar al proyecto a desempeñar tareas fiduciarias mientras se crea capacidad en el mismo. Cualquier riesgo fiduciario restante quedará sujeto a la política del FIDA de tolerancia cero al fraude o la corrupción en el uso de los fondos. Los directores alentarán al personal a informar prontamente de sospechas de prácticas fraudulentas o corruptas y prestarán apoyo para combatirlas, en particular a través de la Oficina de Auditoría y Supervisión.
42. **El FIDA depende de las Naciones Unidas y los asociados para gestionar los riesgos para la seguridad sobre el terreno.** El Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (DS) es el asociado del FIDA en cuestiones de seguridad, y presta asesoramiento sobre situaciones de fragilidad y aprobación de las misiones del FIDA sobre el terreno. Es obligatorio que todo el personal del FIDA realice el curso de capacitación obligatorio del DS; los funcionarios que deban viajar a países en situaciones de fragilidad pueden recibir formación adicional. Por lo general, el FIDA es acogido sobre el terreno por un asociado de las Naciones Unidas o de un BMD, que presta servicios de seguridad para el personal y las instalaciones, garantizando las normas mínimas operativas de seguridad del DS o medidas de seguridad adicionales.

## Lista armonizada de situaciones de fragilidad del Banco Mundial, 2019

| <i>Región</i> | <i>País</i>                              |
|---------------|--|
| APR           | Afganistán                               |
| ESA           | Burundi                                  |
| WCA           | República Centroafricana                 |
| WCA           | Chad                                     |
| ESA           | Comoras                                  |
| WCA           | Congo                                    |
| WCA           | Côte d'Ivoire                            |
| WCA           | República Democrática del Congo          |
| NEN           | Djibouti                                 |
| ESA           | Eritrea                                  |
| WCA           | Gambia                                   |
| WCA           | Guinea Bissau                            |
| LAC           | Haití                                    |
| NEN           | Iraq                                     |
| APR           | Kiribati                                 |
| NEN           | <i>Kosovo*</i>                           |
| NEN           | <i>Líbano</i>                            |
| WCA           | Liberia                                  |
| NEN           | <i>Libia</i>                             |
| WCA           | Malí                                     |
| APR           | <i>Islas Marshall</i>                    |
| APR           | <i>Micronesia (Estados Federados de)</i> |
| ESA           | Mozambique                               |
| APR           | <i>Myanmar</i>                           |
| APR           | <i>Papua Nueva Guinea</i>                |
| APR           | <i>Islas Salomón</i>                     |
| NEN           | <i>Somalia</i>                           |
| ESA           | Sudán del Sur                            |
| NEN           | Sudán                                    |
| NEN           | República Árabe Siria                    |
| APR           | <i>Timor-Leste</i>                       |
| WCA           | Togo                                     |
| APR           | <i>Tuvalu</i>                            |
| NEN           | <i>Gaza y la Ribera Occidental**</i>     |
| NEN           | Yemen                                    |
| ESA           | Zimbabwe                                 |

\* No son Estados Miembros del FIDA.

\*\* En el FIDA, corresponde a Palestina.

*Cursiva* = países sin asignación en el marco de la FIDA11.

Fuente: Banco Mundial

Nota. APR: Asia y el Pacífico; ESA: África Oriental y Meridional; LAC: América Latina y el Caribe; NEN: Cercano Oriente, África del Norte y Europa, y WCA: África Occidental y Central.

## Ejemplos de proyectos financiados por el FIDA y actividades que abordan la cuestión de la fragilidad

A continuación se presentan ejemplos de actividades financiadas por el FIDA, diseñadas y realizadas antes del Programa Especial, que contribuyeron considerablemente a abordar las causas o las consecuencias de la fragilidad. En general, estos proyectos tuvieron un resultado moderadamente satisfactorio a pesar de haberse llevado a cabo en contextos de fragilidad. Entre los ejemplos se incluyen tanto las intervenciones que lograron buenos resultados y que lograron reproducirse y ampliar su escala en otros proyectos, así como las intervenciones que no arrojaron tan buenos resultados debido a que las condiciones de seguridad limitaron considerablemente la ejecución de las operaciones. Estos ejemplos también ayudaron a orientar la elaboración del Programa Especial.

### **Transferencia de ganado para luchar contra el desempleo y la pobreza como causas profundas de los conflictos**

*Fase de la situación de fragilidad: 2 – crisis*

El FIDA ha sido pionero a la hora de centrarse en los pequeños agricultores del **Afganistán**, uno de los países más pobres del mundo, azotado por una serie de conflictos que se han prolongado durante más de tres decenios. Puesto en marcha en 2010 en el marco del Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería (2009-2016), el proyecto piloto del FIDA para atender a las personas en situación de pobreza extrema ha logrado empoderar a las personas pobres del medio rural en determinadas zonas remotas del Afganistán, en particular las mujeres, proporcionándoles prestaciones de subsistencia, transferencia de activos, formación para el desarrollo empresarial, desarrollo social y formación esencial sobre el cuidado de la salud. El proyecto superó todas las expectativas en cuanto a impacto y se ha convertido en un movimiento socioeconómico transformador que ha obtenido resultados positivos en dos de las causas profundas del conflicto persistente en Afganistán: la pobreza y el desempleo.

### **Desarrollo comunitario para reconstruir la cohesión social dañada por una guerra civil**

*Fase de la situación de fragilidad: 3 – situación posterior a la crisis y recuperación*

Decenios de conflictos étnicos y políticos recurrentes en **Burundi**, un país ya afectado por la extrema pobreza, han perjudicado la agricultura y han llevado a muchos agentes del desarrollo a retirar su apoyo. En 2004, en el período inmediatamente posterior a la guerra civil de Burundi, el FIDA intervino mediante el Programa de Transición para la Reconstrucción Posterior al Conflicto (2004-2012) para apoyar la rehabilitación de la agricultura y la infraestructura rural, así como el desarrollo comunitario para la reconciliación y la transición y el desarrollo participativos. Al mantener sus actividades, pese a la inseguridad y las limitaciones causadas por un embargo internacional a Burundi, el FIDA ha ayudado a las comunidades a seguir teniendo una sensación de normalidad.

## **Rehabilitación de los medios de vida tras un desastre natural**

*Fase de la situación de fragilidad: 3 – situación posterior a la crisis y recuperación*

En 2010, un terremoto de magnitud 7 azotó **Haití** y causó 222 000 muertes, casi 2,3 millones de personas desplazadas, y graves daños en los hogares, los suministros y las infraestructuras. Quienes perdieron sus hogares migraron a zonas del país no afectadas, lo cual aumentó la presión sobre el abastecimiento local y la necesidad de empleo e ingresos para los migrantes. La respuesta inmediata del FIDA incluyó el Programa de apoyo posterior al terremoto para la seguridad alimentaria y la creación de empleo en las zonas rurales afectadas de Haití, de 18 meses de duración, que se centró en rehabilitar infraestructuras, aumentar la seguridad alimentaria y generar empleo. Los objetivos del Programa se cumplieron con éxito y el Gobierno de Haití expresó su agradecimiento al FIDA por el apoyo prestado.

## **Afianzar la estabilidad y la resiliencia al conflicto mediante la microfinanciación**

*Fase de la situación de fragilidad: 2 – crisis*

Aparte de sus graves consecuencias humanitarias, el conflicto armado en la **República Árabe Siria** ha devastado la infraestructura y, como resultado, la prestación de servicios básicos y el acceso a los alimentos y las actividades generadoras de ingresos se han visto gravemente comprometidos. Incluso en condiciones de seguridad difíciles en contextos altamente frágiles, los proyectos financiados por el FIDA han demostrado ser eficaces: se establecieron 130 fondos rotatorios de microfinanciación, denominados *sanadiq*, o “cajas de ahorros” por tres proyectos de desarrollo rural financiados por el FIDA –el Proyecto de Desarrollo Rural de Idlib (2002-2013); el Proyecto de Desarrollo Rural para las poblaciones del Nor-Oriente (2007-2014), y el Proyecto de Desarrollo Integrado de la Ganadería (2010-2018)<sup>28</sup>; muchos de ellos siguen funcionando hoy en día, pese al conflicto. El enfoque del FIDA impulsado por la comunidad se ha materializado como herramienta para aumentar la estabilidad y aumentar la resiliencia al conflicto.

## **Asegurar la sostenibilidad de la infraestructura en una crisis humanitaria**

*Fase de la situación de fragilidad: 2 – crisis*

El golpe de Estado de 2012 en Bamako dejó aislado al país, y a la región del norte de **Malí** bajo el control de los rebeldes, lo cual obligó a miles de personas a abandonar sus hogares. Los funcionarios de dos proyectos del FIDA tuvieron que retirarse del norte y dirigirse a Bamako para estudiar cómo apoyar las operaciones financiadas por el Fondo, así como la forma de promover la sostenibilidad de la infraestructura financiada por el FIDA. Con el apoyo del Fondo, estos funcionarios trabajaron con representantes del Gobierno, asociados financieros y técnicos y otros asociados de confianza que desempeñaban funciones en el norte de Malí para impulsar la productividad agrícola para los agricultores pobres en la región y contribuir a la mejora de la atención de la salud, garantizando al mismo tiempo el mantenimiento de la infraestructura. La prolongada actividad y experiencia del FIDA en el norte de Malí permitió al Fondo participar activamente en este esfuerzo colectivo y diálogo sobre políticas en torno a la manera de combinar la respuesta humanitaria a la crisis con la recuperación después del conflicto.

## **Reforzar la capacidad de las instituciones de desarrollo rural para subsanar la debilidad de la gobernanza**

*Fase de la situación de fragilidad: 1– alto grado de vulnerabilidad a las perturbaciones*

Además de estar afectado por una pobreza generalizada y un conflicto étnico de más de 60 años de duración, **Myanmar** es uno de los países más proclives a padecer desastres del mundo, ya que está expuesto a múltiples peligros, como inundaciones, ciclones, terremotos, desprendimientos de tierras y sequías. Entre las intervenciones fundamentales del FIDA en Myanmar, figuran las actividades de creación de capacidad

<sup>28</sup> El proyecto fue suspendido por causas de fuerza mayor.

desarrolladas a través del proyecto Fortalecimiento de la Capacidad del Departamento de Desarrollo Rural para la Coordinación de Actividades de Desarrollo Rural para la Aplicación del Plan de Acción para la Mitigación de la Pobreza y el Desarrollo Rural del Gobierno (2013-2016). La capacidad de las instituciones de desarrollo rural para aplicar el Plan de Acción del Gobierno, tanto a nivel nacional como local, se reforzó a través de modelos y enfoques participativos, sostenibles y bien coordinados.

### **Intervenciones en materia de gestión comunitaria de los recursos naturales para resolver conflictos en torno a los recursos naturales**

*Fases de la situación de fragilidad: 2 – crisis, y 3 – alto grado de vulnerabilidad a las perturbaciones*

El **Sudán** se ha visto sacudido por los conflictos durante la mayor parte de su historia independiente y, tras la independencia de Sudán del Sur en 2011, por la pérdida de recursos humanos y terrestres y tres cuartos de la riqueza petrolera del país. La pobreza y la subalimentación, desde ya graves, han empeorado. Por lo tanto, la mejora del desempeño de la agricultura, incluidos los cultivos, la ganadería, la pesca y la silvicultura, es vital para la reducción de la pobreza. Los proyectos financiados por el FIDA en el Sudán (el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Butana (2006-2017)<sup>29</sup>; el Proyecto de Apoyo a los Pequeños Productores Tradicionales de Secano del Estado de Sennar (2010-2017); y el Programa de Ordenación de los Recursos en el Sudán Occidental (2004-2015)) han demostrado que las iniciativas adecuadas pueden mejorar de forma significativa la producción agrícola, por ejemplo, mediante la adopción de una agricultura de conservación y la distribución de semillas mejoradas, y que la gestión comunitaria de los recursos naturales, así como los centros de resolución de conflictos a lo largo de las cañadas, pueden contribuir a las iniciativas de consolidación de la paz.

### **Combinar la recuperación a corto plazo con el desarrollo a largo plazo en contextos altamente vulnerables**

*Fases de la situación de fragilidad: 3 – situación posterior a la crisis; y 1 – alto grado de vulnerabilidad a las perturbaciones*

**Eritrea** es uno de los países más vulnerables del mundo. La economía aún debe recuperarse por completo de los efectos de 30 años de guerra, que condujo a elevados niveles de desempleo, escasas oportunidades generadoras de ingresos e inseguridad alimentaria. Las sequías periódicas han empeorado la situación. La respuesta del FIDA se ha centrado en dos cuestiones: la prevención de la crisis y la recuperación posterior, y se refleja en dos proyectos de asistencia, el Proyecto de Desarrollo de los Uadis de las Tierras Bajas de la Zona Oriental de Eritrea (1994-2005) y el Proyecto de Desarrollo Agrícola y Ganadero de Gash Barja (2002-2008), que se centraron en el restablecimiento de unos medios de vida independientes para los hogares rurales afectados por las crisis (sequía o guerra). En proyectos posteriores, como el Programa de Recuperación y Desarrollo Rural Posterior a la Crisis (2006-2012), se inició el proceso de desarrollo agrícola y ganadero sostenible, mediante la introducción de tecnologías para aumentar la productividad, la mejora de la gestión de los recursos naturales y la creación de capacidad en todos los niveles, a fin de apoyar las iniciativas de desarrollo impulsadas por la comunidad.

---

<sup>29</sup> El proyecto está en curso.