



ADAPTATION FUND

Abordar la adaptación al cambio climático en entornos frágiles y países afectados por conflictos: Lecciones aprendidas de la cartera del Fondo de Adaptación

ENERO DE 2024



Reunión de participación de las partes interesadas en Ghana.
Fotografía: Fondo de Adaptación

Índice

LISTA DE SIGLAS	i
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	4
LIMITACIONES DEL ESTUDIO	7
METODOLOGÍA ADOPTADA	9
CRISIS CLIMÁTICA ANTE SITUACIONES DE FRAGILIDAD Y CONFLICTO: CUESTIONES PLANTEADAS	11
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	15
ETIOPÍA	16
REPÚBLICA ÁRABE SIRIA	20
MALÍ.....	24
AUTORIDAD DE LA CUENCA DEL VOLTA	28
LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE LOS ESTUDIOS DE CASOS	33
RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	37
BIBLIOGRAFÍA	41

Descargo de responsabilidad

Los resultados, las interpretaciones y las conclusiones expresados en este estudio no necesariamente reflejan la opinión del Fondo de Adaptación, de su Junta ni de su Secretaría. El Fondo de Adaptación no asume responsabilidad por errores, omisiones ni discrepancias en la información aquí contenida ni otro tipo de responsabilidad con respecto al uso o a la falta de uso de la información, los métodos, los procesos o las conclusiones aquí presentados. Este material no debe reproducirse ni distribuirse sin el consentimiento previo del Fondo de Adaptación.

Lista de siglas

AFCIA	Acelerador de la Innovación Climática del Fondo de Adaptación
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
el Fondo	Fondo de Adaptación
FCV	fragilidad, conflicto y violencia
FVC	Fondo Verde para el Clima
ICVA	Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	organizaciones no gubernamentales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SHMN	Servicios Hidrológicos y Meteorológicos Nacionales

Resumen

El cambio climático representa un apremiante desafío mundial. Sin embargo, sus efectos adversos, como los fenómenos meteorológicos extremos, la escasez de recursos y los desplazamientos de población, pueden ser especialmente perjudiciales en los Estados frágiles y afectados por conflictos. Estos países se enfrentan a intrincados desafíos que agravan aún más los problemas de seguridad.

En este estudio, se examinan las medidas del Fondo de Adaptación (el Fondo) para abordar la adaptación al cambio climático y fortalecer la resiliencia en los países frágiles y afectados por conflictos. Se destacan las conclusiones, los desafíos y las oportunidades claves de estos proyectos, y se aportan ideas para mejorar las intervenciones futuras.

La metodología del estudio incluyó una amplia revisión bibliográfica y una síntesis de las políticas y las directrices del Fondo relacionadas con el estudio, así como una revisión de los documentos de los proyectos seleccionados. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con jefes de proyecto para conocer los enfoques de los proyectos, su eficacia y las lecciones aprendidas a partir de ellos.

Las conclusiones revelan diversos **desafíos** a la hora de ejecutar los proyectos de adaptación al cambio climático en entornos frágiles. En Siria, por ejemplo, la inseguridad y la escasez de trabajadores calificados plantean riesgos importantes para completar los proyectos. Etiopía enfrenta problemas relacionados con la inestabilidad y los patrones meteorológicos impredecibles, mientras que Malí tiene que lidiar con sequías, inundaciones y la amenaza del

extremismo violento y el terrorismo. Los países africanos de la Autoridad de la Cuenca del Volta (Burkina Faso, Malí, la República de Benin y Togo) tropiezan con obstáculos derivados de la inestabilidad política y la debilidad de la infraestructura rural. Además, en algunos países, las continuas reestructuraciones gubernamentales interrumpen y retrasan los proyectos del Fondo.

A pesar de los desafíos, en el estudio, se identifican **oportunidades** para mejorar la resiliencia climática en contextos frágiles. También se subraya la importancia de enfocar la gestión de los riesgos de forma diferente cuando se trabaja en Estados afectados por conflictos, en función de sus desafíos específicos. Los mecanismos institucionales pueden desempeñar una función esencial en la mitigación de los riesgos, y las estrategias interdisciplinarias y coordinadas son prometedoras para el éxito del financiamiento relacionado con el clima.

Del análisis de los estudios de casos se desprenden varias **lecciones**, entre las que se incluyen las siguientes:

- **En los Estados frágiles y afectados por conflictos, es esencial invertir en el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones para que el financiamiento climático sea eficaz.**
- **Garantizar la identificación a nivel local con los proyectos de financiamiento climático es esencial para lograr la sostenibilidad y el éxito.**
- **Los proyectos de financiamiento climático en estos contextos deben ser flexibles y adaptables a las circunstancias cambiantes del lugar.**



Visita del personal del Fondo a una zona de Ghana afectada por las sequías, donde se está desarrollando un sistema integrado de gestión de inundaciones y sequías.
Fotografía: Fondo de Adaptación

- › La creación de asociaciones sólidas entre los Gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado es esencial para conseguir un financiamiento climático adecuado en los Estados frágiles y afectados por conflictos.
- › El seguimiento y la evaluación son fundamentales para los proyectos de financiamiento climático en los Estados frágiles y afectados por conflictos, ya que estos suelen enfrentarse a desafíos que conducen a la ampliación de los proyectos y al aumento de los costos. Además, los objetivos y resultados de los proyectos deben ajustarse a los

cambios de prioridades y a la evolución del entorno en estos contextos.

En general, este estudio enfatiza la necesidad de abordar el cambio climático en el contexto de la fragilidad, reconociendo su potencial para exacerbar los desafíos que existen en las regiones vulnerables. La cartera del Fondo incluye proyectos en este tipo de contextos, lo que refleja su compromiso con el fortalecimiento de la resiliencia. Mediante las lecciones aprendidas a partir de las experiencias pasadas, el Fondo puede diseñar mejor las futuras intervenciones en contextos frágiles.



Reunión de participación de las partes interesadas en Ghana.
Fotografía: Fondo de Adaptación

Introducción

La frecuencia de los conflictos violentos en todo el mundo ha aumentado de manera considerable durante la última década, lo que ha provocado un enorme sufrimiento humano. Los conflictos son un factor importante de la vulnerabilidad de los seres humanos frente al cambio climático. Las organizaciones y los servicios necesarios para que la sociedad pueda hacer frente a los efectos del cambio climático se ven socavados por las situaciones de fragilidad y conflicto, que crean instituciones débiles (Goodman y Baudu, 2023; Hendrix y otros, 2023; Pelling y Uitto, 2001). Los conflictos y la fragilidad dañan los medios de subsistencia, debilitan la cohesión social y exacerbando la pobreza. Además, provocan que la atención de las autoridades se desvíe de los desafíos del desarrollo, incluidas las amenazas climáticas, hacia otros problemas de seguridad (Hendrix y otros, 2023; Nevitt, 2023).

En el Sexto Informe de Evaluación (AR6) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de 2022 sobre los impactos, la adaptación y la vulnerabilidad, se señala la interconexión entre los conflictos y la adaptación al cambio climático. Si bien las condiciones socioeconómicas y la gestión institucional son las principales causas de los conflictos violentos, los efectos adversos del cambio climático aumentan los riesgos para las personas que viven en zonas afectadas por conflictos. En el informe, se advierte que la mayor frecuencia de las perturbaciones

y los fenómenos climáticos extremos puede afectar cada vez más a los conflictos intraestatales, ya que exacerbando las vulnerabilidades. Sin embargo, también se destaca que las medidas de adaptación pueden reducir la volatilidad que generan las perturbaciones climáticas. Además, la adaptación puede ayudar a abordar los riesgos combinados que enfrentan las poblaciones vulnerables en regiones con probabilidades de sufrir tanto perturbaciones climáticas como conflictos prolongados.

Según el informe del IPCC, es urgente adoptar medidas de adaptación para abordar los riesgos combinados a los que se enfrentan las poblaciones vulnerables que viven en regiones expuestas tanto a las perturbaciones climáticas como a los conflictos prolongados. En función de estas advertencias y de las ideas provenientes de las experiencias pasadas, el Fondo de Adaptación puede perfeccionar sus intervenciones para hacer frente al cambio climático y promover el desarrollo sostenible en entornos frágiles con mayor eficacia. Abordar los efectos adversos del cambio climático en las zonas afectadas por conflictos es vital para salvaguardar el bienestar y la resiliencia de las comunidades vulnerables, además de respaldar los objetivos más amplios de las medidas globales de adaptación y mitigación del cambio climático.

Hoy en día, la adaptación al cambio climático se reconoce como un imperativo

moral, económico y ambiental. “Invertir en adaptación no significa aceptar la derrota ni el fracaso, sino adoptar un enfoque proactivo para fortalecer la resiliencia y salvaguardar el futuro frente a los impactos del cambio climático. Se trata de aceptar la realidad” (Christina Chan, comunicación personal, 2021; Soanes y otros, 2021).

Si bien existen pruebas de la existencia de correlaciones directas entre la escalada de la crisis climática y la intensificación de los conflictos armados graves, la crisis climática no fomenta todos los conflictos armados. En entornos frágiles y propensos a los conflictos, el cambio climático es un riesgo especial, ya que los impactos climáticos pueden acelerar la inestabilidad política, la inseguridad alimentaria, la debilidad económica y el desplazamiento de personas a gran escala, todos ellos factores que provocan conflictos.

Una de las decisiones globales para avanzar en la adaptación climática fue la creación del Fondo de Adaptación (el Fondo). El Fondo, creado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ayuda a las naciones en desarrollo a adaptarse a los desafíos que plantean el cambio climático y la variabilidad del clima. El Fondo financia proyectos y programas que ayudan a las comunidades vulnerables de los países en desarrollo a adaptarse al cambio climático, mediante el apoyo a iniciativas basadas en las necesidades, opiniones y prioridades de los países (Fondo de Adaptación, 2023a). De acuerdo con su mandato, el Fondo financia proyectos que ayudan a las comunidades vulnerables a adaptarse y a fortalecer su

resiliencia frente a los impactos nocivos del cambio climático a través de diversos mecanismos de respuesta. Su estrategia permite que las comunidades desarrollen sus propias respuestas a los desafíos que plantean el cambio climático y la variabilidad del clima. Además, el Fondo ofrece una innovadora modalidad de acceso directo. Esto permite que las instituciones nacionales y regionales acreditadas de los países en desarrollo accedan al financiamiento y gestionen proyectos de manera directa, sin la ayuda de intermediarios.

El Fondo apoya actividades de adaptación concretas, con resultados y beneficios tangibles para los países y las comunidades más vulnerables. Su cartera incluye diversos mecanismos de financiamiento innovadores, diseñados para diferentes partes interesadas, que promueven el acceso directo al financiamiento para lograr una adaptación efectiva:

- Proyectos de Pequeñas Donaciones a través de la modalidad de acceso directo en el marco del servicio de innovación: Este mecanismo brinda apoyo a proyectos de adaptación de pequeña escala con un enfoque directo y simplificado, que permite a las organizaciones y comunidades locales acceder al financiamiento destinado a las iniciativas de adaptación innovadoras y prácticas.
- Acelerador de la Innovación Climática del Fondo de Adaptación (AFCIA): El AFCIA se dirige a un amplio abanico de posibles beneficiarios de financiamiento, lo que incluye a Gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos comunitarios,

emprendedores, jóvenes innovadores y otros grupos con ideas innovadoras para la adaptación climática.

■ **Proyectos de acceso directo mejorado:** Este mecanismo proporciona a las instituciones subnacionales y a las organizaciones de la sociedad civil acceso directo al financiamiento para las iniciativas de adaptación. Además, fomenta la identificación y la participación a nivel local, ya que empodera a las comunidades para ejecutar proyectos de adaptación climática a la medida de sus necesidades específicas.

La ventaja comparativa del Fondo reside en sus sólidas políticas de financiamiento y sus eficientes procesos operativos y de acceso. El Fondo se destaca por la rapidez en la aprobación de propuestas, lo que garantiza un apoyo oportuno y de alta calidad a los países en desarrollo para sus medidas de adaptación climática. Gracias a su énfasis en los principios de calidad, identificación y participación locales, el Fondo se esfuerza por empoderar a las comunidades y fomentar el fortalecimiento de la resiliencia a nivel local.

Con el reciente éxito de su Primera Estrategia a Mediano Plazo (MTS1), el Fondo está capitalizando las lecciones aprendidas y los logros alcanzados durante este período. La Estrategia a Mediano Plazo 2023-27 (MTS2), que se aprobó recientemente, tiene como objetivo consolidar los logros de la primera estrategia y, al mismo tiempo, incrementar la ambición en cada uno de los pilares estratégicos. El Fondo seguirá financiando

las acciones de adaptación, las innovaciones, el aprendizaje y el intercambio para mantener el apoyo a la resiliencia climática de las comunidades vulnerables. Además, la MTS2 introduce un énfasis estratégico transversal en la promoción, que busca fortalecer la integración y las sinergias entre los pilares estratégicos para mejorar el impacto general de las intervenciones del Fondo.

Indicadores de impacto: Algunos de los indicadores de impacto que utiliza el Fondo para medir la eficacia de sus proyectos de adaptación al clima son los siguientes:

- Cantidad de comunidades y hogares vulnerables que se benefician de los proyectos de adaptación.
- Mejora de la resiliencia climática y la capacidad de adaptación de las comunidades.
- Reducción de los riesgos y las vulnerabilidades relacionados con el clima.
- Superficie de ecosistemas restaurados o protegidos para fortalecer la resiliencia climática.
- Cantidad de proyectos de infraestructura resiliente frente al clima que se hayan ejecutado.
- Aumento de la productividad agrícola y la seguridad alimentaria en las regiones seleccionadas.
- Reducción de los daños y perjuicios derivados de los desastres que provocan los fenómenos climáticos.
- Cantidad de prácticas innovadoras de adaptación climática adoptadas y ampliadas.

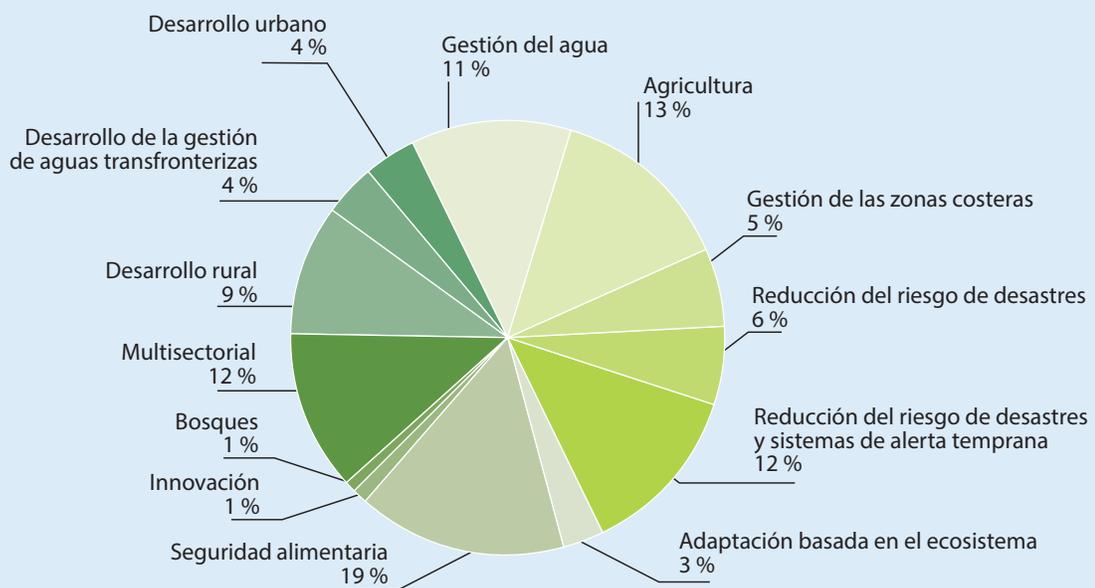
Debido a las complejas facetas del cambio climático, el Fondo trabaja en diversos sectores, como la agricultura, la gestión de las zonas costeras, la reducción del riesgo de desastres, la seguridad alimentaria, los bosques, la resiliencia climática, la adaptación basada en el ecosistema, el desarrollo rural, la gestión de los recursos hídricos, las infraestructuras, la salud y la resiliencia urbana (gráfico 1).

En este estudio, se presenta una visión general de la experiencia del Fondo y las lecciones aprendidas al abordar la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia climática a largo plazo en países frágiles y afectados por conflictos. Además, se incluyen estudios de casos de la cartera del Fondo para mejorar la comprensión por parte de la comunidad que se dedica a la adaptación en general.

Limitaciones del estudio

Según lo establecido en los términos de referencia, la investigación se basó predominantemente en estudios teóricos y el examen de los documentos pertinentes. Estos se validaron mediante consultas virtuales con las entidades de implementación. Las investigaciones de campo en las que participaron los beneficiarios podrían haber aumentado la profundidad de la investigación, sobre todo en lo que respecta al impacto en entornos frágiles. La cantidad limitada de proyectos revisados generó una limitación adicional.

Gráfico 1. Inversiones del Fondo de Adaptación por sector hasta el 30 de septiembre de 2023 (millones de USD)



Fuente: Fondo de Adaptación (2023).



Proyecto de adaptación basada en la comunidad que financia el Fondo de Adaptación, destinado a la adaptación a las precipitaciones extremas y las inundaciones, y a la creación de medios de subsistencia alternativos y capacitación entre los jóvenes de Rwanda. Fotografía: Fondo de Adaptación

Metodología

El estudio se centró en la evaluación de proyectos de adaptación financiados por el Fondo en algunos países frágiles y afectados por conflictos. La generación de datos y la recopilación y el análisis de información se orientaron hacia las siguientes áreas clave:

- **Gestión adaptativa:** ¿De qué manera las entidades de implementación afrontan las principales situaciones de incertidumbre durante la implementación?
- **Riesgos e incertidumbres:** ¿De qué manera los proyectos contribuyen a aumentar la resiliencia frente a los riesgos e incertidumbres relacionados con el clima y su interrelación con las situaciones de fragilidad y conflicto?
- **Fortalecimiento de las capacidades y entorno propicio:** ¿De qué manera estos aspectos se vieron afectados por las situaciones de fragilidad y conflicto?
- **Complementariedad con otras entidades humanitarias y de desarrollo asociadas.**
- **Evaluación de la forma en la que se incluye la fragilidad en el diseño y la implementación de los proyectos.**

El estudio constó de dos fases: la **primera** se basó en una amplia revisión bibliográfica y una síntesis de las políticas y directrices del Fondo, así como en un conocimiento exhaustivo de determinados documentos de proyectos. Entre los documentos revisados, se incluye a) la MTS2 recientemente aprobada; b) la

política ambiental y social; c) los informes anuales de desempeño (2019-22), y d) la política del Fondo relativa a los retrasos y el análisis de los motivos de esos retrasos.

Otros documentos examinados exhaustivamente fueron los informes sobre los resultados de los proyectos, los exámenes de mitad del período, los resúmenes de finalización de los proyectos, las evaluaciones de las misiones de seguimiento de los proyectos y las evaluaciones finales (cuando corresponde). Además, se consultó al Banco Mundial (s. f.), al Comité Internacional de la Cruz Roja (2002) y al Instituto de Desarrollo de Ultramar (2021).

La **segunda fase** consistió en cuestionarios estructurados pero abiertos que se diseñaron como instrumentos de recopilación de datos. Los cuestionarios, que se enviaron por correo electrónico a las entidades de implementación, se completaron con reuniones vía Zoom con los encuestados de los proyectos de los países seleccionados debido a sus situaciones de fragilidad y conflicto. Entre ellos, figuraban Etiopía, Malí, Siria y un proyecto regional que incluía a países de la cuenca del río Volta, en África occidental (cuadro 1). El Fondo no categoriza a los países con tales criterios, y el hecho de que en el estudio se los utilice para el análisis no implica que el Fondo los apruebe. En el cuadro 1, se clasifican los países en términos de fragilidad, según el Índice de Estados Frágiles.

Cuadro 1. Índice de Estados Frágiles, 2022

País	Índice de Estados Frágiles	Clasificación
República Árabe Siria	108,4	1
Etiopía	99,30	2
República de Níger	95,20	4
VBC		
Burkina Faso	90,5	7

País	Índice de Estados Frágiles	Clasificación
Côte d'Ivoire	89,6	6
Malí	98,6	3
República de Benin	72,5	9
Togo	83,6	8

VBC = países de la cuenca del Volta (Ghana es un país miembro fuerte de los VBC, pero no se considera un Estado frágil). Fuente: Hendrix y otros (2023).



Fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los sistemas naturales y las comunidades rurales a los efectos del cambio climático en Rwanda.
Fotografía: Fondo de Adaptación

Crisis climática ante situaciones de fragilidad y conflicto: Cuestiones planteadas

El cambio climático es un multiplicador de amenazas (De Lorenzi y otros, 2017) y afecta gravemente a varias regiones. Se ha demostrado que las tensiones derivadas del cambio climático pueden aumentar la probabilidad de que surjan conflictos violentos si no se actúa con prontitud. Numerosos líderes y círculos académicos de todo el mundo identifican la región del Sahel (que ha sufrido enormemente las consecuencias del cambio climático) como un “punto crítico de inestabilidad relacionada con el cambio climático”. Las naciones frágiles más vulnerables tienen una capacidad de adaptabilidad limitada. En consecuencia, las tensiones causadas por el cambio climático pueden aumentar la probabilidad de que surjan conflictos violentos, si no se toman medidas rápidas (Tänzler y otros, 2010). Las situaciones de fragilidad, conflicto y violencia (FCV) son cuestiones importantes del desarrollo que amenazan los intentos de los países de ingreso bajo y mediano por erradicar la pobreza extrema (Martin y otros, 2022; Quevedo y Cao, 2022; Schoenefeld y otros, 2022; Sturridge, 2023).

La crisis climática se entrelaza cada vez más con los desafíos que plantean los conflictos y la fragilidad, y atrae la atención tanto de la bibliografía académica como de organizaciones de buena reputación, como el IPCC y el Comité Internacional de la Cruz

Roja (CICR). En los informes del IPCC, como el AR6 publicado en 2021, se destacan los graves efectos del cambio climático en regiones que ya sufren situaciones de fragilidad y conflictos (Robinson, 2020). Si bien las causas de los conflictos violentos suelen enraizarse en las condiciones socioeconómicas y la gestión institucional, el cambio climático actúa como un potente factor exacerbante y aumenta las vulnerabilidades en estos contextos.

En el ámbito del financiamiento climático en contextos frágiles, en la reseña de políticas del CICR, se identifican barreras y obstáculos importantes que dificultan el progreso. La aversión al riesgo es una de las principales preocupaciones, ya que los posibles donantes y las instituciones financieras vacilan a la hora de invertir en proyectos ubicados en regiones afectadas por la fragilidad y el conflicto debido a los riesgos percibidos que se relacionan con la seguridad, la inestabilidad política y la incertidumbre sobre los resultados de los proyectos. Además, la burocracia inflexible que caracteriza a los mecanismos tradicionales de financiamiento climático puede resultar inconveniente para las respuestas rápidas y adaptables que exigen las situaciones de fragilidad, lo que impide la ejecución eficaz de los proyectos.



En un proyecto del Fondo de Adaptación en Rwanda, se utiliza el cultivo en bancales y la mejora del drenaje para ayudar a las comunidades vulnerables a adaptarse a las inundaciones. Fotografía: Fondo de Adaptación

Para hacer frente a estos complejos desafíos, es fundamental que se adopten enfoques de adaptación en los que se tengan en cuenta los conflictos. Al reconocer la posibilidad de que las medidas de adaptación climática exacerben o mitiguen los conflictos existentes, estos enfoques enfatizan la necesidad de comprender y abordar las dinámicas sociales, políticas y económicas que conviven en los contextos frágiles. Adaptar las intervenciones de financiamiento climático a las circunstancias específicas de cada región y promover la coordinación, la flexibilidad y la sensibilidad a los conflictos puede promover la resiliencia climática en los contextos frágiles y afectados por conflictos.

En 2024, la población total que vive en la pobreza extrema en los lugares donde hay FCV podría ser mayor que en los lugares donde no hay FCV. Para 2030, alrededor del 59% de las personas más pobres del mundo vivirán en países donde las situaciones de FCV son un problema (Banco Mundial, 2021 y 2022). El concepto de “fragilidad”

es intrincado y multidimensional (Arcagni y otros, 2019). Aún no se entiende de forma universal, y los académicos, los profesionales y los responsables de la formulación de políticas tienen diversas ideas al respecto.

El Índice de Estados Frágiles es una evaluación anual de 178 países, que se basa en una medición de las limitaciones sociales, económicas y políticas de cada país (Messner, 2017). Se elabora a partir de una plataforma de análisis de contenido (que utiliza computadoras para evaluar decenas de millones de puntos de datos cualitativos) y luego se triangula con datos cuantitativos y aportes de la investigación cualitativa. La fragilidad y la resiliencia son más fáciles de explicar que de definir (Bosetti y otros, 2016; De Boer y otros, 2016). La fragilidad se produce cuando un país no es capaz de llevar a cabo sus tareas esenciales debido a la manifestación de los peligros internos y externos. Pueden existir riesgos políticos, sociales, económicos y ambientales. Ciertamente, miles de amenazas pueden contribuir a la fragilidad, aunque

se demostró que solo unas pocas se relacionan con el colapso de las funciones y los servicios (Muggah, 2015).

La fragilidad combina la exposición al riesgo y la insuficiente capacidad de afrontamiento del Estado, el sistema o las comunidades para gestionar, absorber o reducir esos riesgos (Chianca, 2008). La violencia, el colapso de las instituciones, los desplazamientos, las crisis humanitarias y otras emergencias pueden ser consecuencia de la fragilidad de los Estados. Esta fragilidad se relaciona de forma estrecha con las cuestiones de seguridad, que ocupan

un lugar prioritario en las agendas de política exterior de los países donantes (Faust y otros, 2015; Grimm y otros, 2014). Por lo general, un “Estado frágil” no es capaz de prestar los servicios y bienes públicos esenciales, lo que pone en riesgo su legitimidad (De Boer y otros, 2016). Esto amenaza los medios de subsistencia, empeora las crisis económicas y aumenta el riesgo de los conflictos armados y la inseguridad de las personas. Existen cinco tipos de fragilidad: económica, ambiental, política, de seguridad y social. Estas dimensiones se explican en el cuadro 2.

Cuadro 2. Las cinco dimensiones de la fragilidad

Dimensiones	Explicaciones
Dimensión económica	La fragilidad económica incluye las perturbaciones macroeconómicas, el crecimiento desigual y el excesivo desempleo juvenil. Las variables de riesgo incluyen la dependencia de la renta derivada de los recursos, la cantidad de empleos vulnerables como porcentaje del empleo total, la deuda pública, el desempleo juvenil, la dependencia de la ayuda, el crecimiento del producto interno bruto y el desempleo. Los indicadores de las capacidades de adaptación incluyen la educación, la regulación gubernamental, la distancia de los mercados globales y la distribución del empleo entre hombres y mujeres. La economía se sustenta en la seguridad alimentaria.
Dimensión ambiental	La fragilidad ambiental expone a las poblaciones a amenazas ambientales, climáticas y sanitarias. Entre los factores de riesgo, figuran los desastres naturales; la calidad del aire, el agua y el saneamiento; las enfermedades infecciosas; el desarraigo de la población y los medios de subsistencia de los hogares. El cambio climático aumenta el riesgo ambiental en los contextos vulnerables. Una sociedad civil fuerte, el Estado de derecho y la seguridad alimentaria reducen los riesgos.
Dimensión política	La fragilidad política contempla la inclusividad política (también de las élites), la transparencia, la corrupción y la capacidad de la sociedad para adaptarse a la represión y resistirla. La persistencia del régimen, la violencia patrocinada por el Estado o el terror político, y la corrupción son riesgos. Las elecciones, las restricciones judiciales y legislativas a la autoridad y la rendición de cuentas del Gobierno son capacidades que ayudan a mitigar los riesgos. Las leyes contra la violación y la violencia doméstica indican la capacidad de respuesta del Estado ante una fragilidad profunda.
Dimensión de seguridad	El término “fragilidad de la seguridad” se refiere a la susceptibilidad de una sociedad ante todo tipo de delitos y actos de violencia, tanto de origen estatal como de otro tipo. Los homicidios, la delincuencia organizada violenta, las muertes causadas por terroristas u otros actores no estatales, las víctimas de guerras convencionales y la violencia doméstica funcionan como indicadores de riesgo. La prevalencia del Estado de derecho, el grado de autoridad del Estado sobre el territorio y la existencia de alianzas institucionales asociadas a la disminución de los conflictos interestatales son indicadores de la capacidad de afrontamiento.
Dimensión social	La fragilidad social es la susceptibilidad de una sociedad ante los riesgos que afectan a su funcionamiento. Estos riesgos pueden provenir de brechas tanto verticales como horizontales, por ejemplo, las diferencias entre grupos culturalmente definidos o creados, y las escisiones sociales. Entre los factores de riesgo figuran la desigualdad vertical de ingresos y la desigualdad social de género, así como el crecimiento de las ciudades y la cantidad de personas que deben desplazarse. La fortaleza de la sociedad civil, el grado de acceso de las personas a la justicia y la posibilidad de hacer oír su voz, y el grado de responsabilidad del Estado ante la población son factores determinantes de la capacidad de una sociedad para hacer frente a los desafíos.

Fuente: El marco de fragilidad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Abel y otros (2016).



En un pueblo de Ghana, se utilizan las marcas en el cauce del río como indicación del momento en el que las comunidades locales deben buscar refugio.
Fotografía: Fondo de Adaptación

Resultados de la evaluación

Los resultados de la evaluación de la cartera se presentan como estudios de casos y lecciones aprendidas a partir de los cuatro proyectos. En esta revisión, se analizan los países en el siguiente orden: Etiopía, Malí, República Árabe Siria y países de la cuenca del Volta. El apoyo del Fondo en el contexto de las regiones frágiles y afectadas por conflictos desempeña una función esencial a la hora de afrontar los desafíos que plantea la crisis climática en las zonas vulnerables.

A pesar de las complejidades y los riesgos asociados a estos contextos, el Fondo mantiene su compromiso de ayudar a estas regiones a fortalecer su resiliencia y adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. A través de intervenciones y proyectos específicos, el Fondo se propone mejorar la capacidad de los países que afrontan situaciones de fragilidad y conflicto para abordar los desafíos relacionados con el clima. Al priorizar su

apoyo en estas regiones, el Fondo reconoce las vulnerabilidades específicas y las necesidades urgentes de las comunidades, y tiene el objetivo de promover el desarrollo sostenible frente a múltiples desafíos. Los resultados de la evaluación de la cartera se presentan en forma de estudios de casos para proporcionar una comprensión global de las medidas y las experiencias del Fondo a la hora de abordar la adaptación al cambio climático en las regiones frágiles y afectadas por conflictos.

Estos estudios de casos ofrecen valiosas perspectivas sobre las estrategias, los éxitos y los obstáculos encontrados en distintos contextos de todo el mundo. Al extraer las enseñanzas de estos estudios de casos, el Fondo se propone perfeccionar y mejorar sus futuras intervenciones, asegurándose de que se adaptan a las necesidades y complejidades específicas de estos entornos vulnerables.



El uso de tanques elevados para el almacenamiento de agua permite utilizar con eficacia el riego por goteo para combatir la sequía en un proyecto que financió el Fondo de Adaptación en Etiopía.
Fotografía: Antonio Pérez

Etiopía: Desarrollo rural integrado y climáticamente inteligente

Monto del proyecto: USD 9 987 910

Entidad de implementación: Ministerio de Finanzas y Cooperación Económica de la República Democrática Federal de Etiopía

Período de implementación: 2017-22 (finalizado)

Información de referencia

El proyecto se centró en siete *woredas* (distritos) muy vulnerables que abarcan diversas zonas con distintos desafíos ambientales. Estas zonas fueron Harera (región árida), Dire Dawa y Tigray (semiárida), y Oromia, la Región de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur (SNPP) y Amhara (zona mixta). Estas zonas tienen algo en común: estuvieron desatendidas durante mucho tiempo y no tuvieron ninguna intervención de desarrollo similar previa. Por lo tanto, se acreditó al Ministerio de Finanzas como entidad de implementación nacional.

Los siguientes fueron los componentes identificados del proyecto: i) sensibilización e identificación con el plan de adaptación a nivel local; ii) integración de un plan de gestión del agua inteligente desde el punto de vista climático; iii) agricultura climáticamente inteligente, que integre soluciones tierra-agua-silvicultura; iv) desarrollo de medios de subsistencia, y v) fortalecimiento de las capacidades. Por su diseño, el desarrollo de la infraestructura rural era el sector crítico, con un énfasis importante en el suministro de agua para fines domésticos y agrícolas, vital para el sustento de los beneficiarios. En conjunto, en el marco del proyecto, se perforaron pozos poco profundos, se construyeron embalses elevados y abrevaderos para el ganado,

y se instalaron paneles solares y bombas y equipos sumergibles que permiten reutilizar, reciclar y racionar el agua.

Logros

- Se ejecutó con éxito la contratación de servicios de consultoría para realizar estudios y exámenes documentales, y preparar el plan de desarrollo climáticamente inteligente.
- Se implementaron las actividades según lo previsto, lo que contribuyó a aumentar la resiliencia de las comunidades.
- Se promovieron y adoptaron cultivos/variedades resistentes a los riesgos climáticos, y sistemas y tecnologías agronómicas resilientes frente al clima, para mitigar el riesgo de las lluvias tardías y mejorar la resiliencia agrícola.
- Se adoptó un enfoque integrado, que combina la restauración de paisajes degradados, las prácticas agrícolas, las medidas alternativas de generación de ingresos y el acceso al agua, para fortalecer la resiliencia ante los impactos del cambio climático.
- Se implementó un intenso programa de capacitación en habilidades de negocios, gestión financiera y actividad empresarial al establecer los grupos de usuarios, con el fin de mejorar su capacidad para gestionar y mantener las intervenciones del proyecto.

Dimensión del conflicto o la fragilidad del proyecto

El proyecto se implementó con éxito en la región de Oromia, Amhara, SNPP y las regiones semiautónomas de Dire Dawa y Harera. Sin embargo, no se pudieron emprender actividades significativas de desarrollo adaptativo en Tigray, donde había graves conflictos armados entre las Fuerzas Gubernamentales y la Fuerza

Defensiva de Tigray. El agravamiento de los problemas de seguridad, que impidió a los contratistas acceder al lugar y desplazó a la población, tampoco ayudó a mejorar la situación. En Etiopía, la situación de conflicto/incertidumbre relacionada con la ejecución del proyecto fue extrema. El principal problema derivado de estas situaciones fue la inseguridad, que provocó retrasos en los proyectos. Como consecuencia, la mayoría de los materiales adquiridos para el proyecto aún no han llegado al emplazamiento.

Mecanismos adaptativos

El proyecto, ejecutado entre 2017 y 2022, se centró en el desarrollo rural, y se orientó a seis regiones y siete *woredas*. Estos lugares se seleccionaron en función de su vulnerabilidad frente a los peligros del cambio climático, especialmente la importante variabilidad de las precipitaciones, lo que aumenta la frecuencia de las sequías y las inundaciones. La administración del proyecto informó que la mayoría de las regiones eran relativamente pacíficas y facilitaron la ejecución de las actividades. Las excepciones fueron los emplazamientos ubicados en la región de Tigray, donde la escalada de la crisis política dio lugar a graves conflictos armados que provocaron el desplazamiento de algunas personas e impidieron que los contratistas y el personal evaluaran los emplazamientos. En general, la estrategia del proyecto consistió en el fortalecimiento de la capacidad institucional para reducir los riesgos asociados a las pérdidas socioeconómicas y ambientales provocadas por el clima. También aumentó el nivel de sensibilización e identificación con las actividades locales de adaptación, lo que redujo los riesgos climáticos. Eso facilitó la disponibilidad y la calidad del agua para fines domésticos

y agrícolas. Sin embargo, en algunas de estas zonas, se detectaron niveles elevados de fluoruro en las aguas subterráneas. Con el fin de ayudar a la comunidad, el proyecto recurrió a las autoridades municipales para que colaboraran en las tareas de purificación del agua, ya que no se habían asignado fondos para hacer frente a la contaminación de las aguas subterráneas.

Análisis de la resiliencia

El proyecto ayudó a fortalecer la resiliencia de los ecosistemas en respuesta al cambio climático y a las tensiones provocadas por la variabilidad. El estrés hídrico, un fenómeno climático habitual, se mitigó mediante la proporción de una excelente fuente subterránea de agua potable. Las instalaciones hídricas también contribuyeron a limitar considerablemente los conflictos entre los agricultores y los productores ganaderos, aunque se tratara de una experiencia localizada. Además, el proyecto contó con la participación de las distintas comunidades y partes interesadas, para propiciar una capacitación conjunta sobre el uso de las instalaciones hídricas. La cooperación y el entendimiento alcanzados se aprovechan en la actualidad para desarrollar un proyecto similar, pero de mayor alcance a través del Fondo Verde para el Clima (FVC). Los conocimientos adquiridos gracias al proyecto ayudarán a que el proyecto del FVC llegue a 66 *woredas*. Los siguientes son algunos factores de riesgo que afectan a la implementación de los proyectos del Fondo en Etiopía:

- Los recursos financieros y naturales son limitados, lo que también limita la capacidad de invertir en la infraestructura y los recursos necesarios para la adaptación al cambio climático (es decir, cultivos resistentes a las sequías, instalaciones de almacenamiento de agua y sistemas de riego).

- La inestabilidad política, los conflictos étnicos y la violencia crearon importantes dificultades a la hora de ejecutar las actividades de adaptación al cambio climático. Esto interrumpió el desarrollo de infraestructura, sobre todo en el sur de Tigray.
- El acceso limitado a la tecnología (es decir, a la tecnología de la información y las comunicaciones) afectó la ejecución de los proyectos de adaptación al cambio climático.
- En la mayoría de las oficinas, falta infraestructura (p. ej., mesas y sillas).
- Las comunidades locales carecen de sensibilización. Esto limitó la voluntad de las comunidades de participar en las actividades de adaptación al cambio climático y redujo la eficacia de las campañas de sensibilización.

Limitaciones de capacidad

La capacidad se evaluó en tres niveles: i) administración de proyectos; ii) comunidad y beneficiarios, y iii) proveedores de servicios/contratistas participantes. Los gerentes de proyectos eran profesionales calificados y experimentados, con amplios conocimientos en sus especialidades. En cuanto a la capacidad de la comunidad y los beneficiarios, la administración de proyectos impartió capacitación, especialmente a los beneficiarios, para gestionar las instalaciones de agua proporcionadas a través del proyecto. Sin embargo, el fortalecimiento de las capacidades se vio perjudicado en las regiones en conflicto. La experiencia y los conocimientos adquiridos mediante la ejecución de los proyectos del Fondo permitieron fortalecer las capacidades de las partes interesadas y ayudaron a Etiopía a acceder al FVC. Etiopía pudo acceder al financiamiento del FVC, y el Fondo ha desempeñado una función importante en este logro. Por ejemplo, la experiencia adquirida en la implementación

de los proyectos del Fondo ayudó a Etiopía a desarrollar propuestas de proyecto sólidas y a crear fuertes asociaciones con las partes interesadas internacionales y locales.

Complementariedad con otras entidades humanitarias y de desarrollo asociadas

La cooperación y el entendimiento alcanzados a través del proyecto se desarrollan en la actualidad para un proyecto similar a través del FVC, que se ampliará para ofrecer un mayor alcance. Los conocimientos adquiridos gracias al proyecto del Fondo ayudarán a que el proyecto del FVC llegue a 66 *woredas*. La capacidad y los conocimientos adquiridos mediante la implementación del proyecto del Fondo fortalecieron de manera significativa las capacidades de las partes interesadas en Etiopía. Esta valiosa experiencia mejoró la resiliencia de la nación frente al cambio climático y desempeñó una función esencial a la hora de facilitar el acceso al financiamiento del FVC. Se puede afirmar sin lugar a dudas que los valiosos conocimientos adquiridos en la implementación del proyecto del Fondo contribuyeron en parte al éxito de Etiopía a la hora de obtener financiamiento del FVC. Un resultado notable de esta colaboración es la elaboración de sólidas propuestas de proyectos que se ajustan a los objetivos internacionales de adaptación climática. La experiencia adquirida en la gestión del proyecto del Fondo permitió que las partes interesadas etíopes elaboraran propuestas bien estructuradas y completas, que resultaran eficaces para afrontar los desafíos climáticos y concordaran con las prioridades de los donantes internacionales. Además, las asociaciones forjadas durante la implementación del proyecto del Fondo resultaron fundamentales para enfrentar el complejo panorama del financiamiento

climático. Estas asociaciones trascienden las fronteras nacionales y abarcan tanto a las partes interesadas internacionales como a las locales. La capacidad de Etiopía para establecer relaciones sólidas y duraderas con diversos asociados favoreció el acceso a fondos y recursos esenciales para las iniciativas de adaptación climática.

Análisis de la resiliencia/Evaluación de la forma en la que se incluye la fragilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos

Es probable que no se haya previsto el impacto de los conflictos armados durante el diseño del proyecto. Por ello, las actividades del proyecto se orientaron hacia la adaptación para contener la tendencia del desafío climático en las regiones designadas. Sin embargo, con el estallido del conflicto armado, la situación introdujo importantes desafíos, que interrumpieron las actividades del proyecto, incrementaron los costos y pusieron en peligro la seguridad del personal del proyecto y las comunidades locales.

A pesar de estos obstáculos, el proyecto ayudó a fortalecer la resiliencia de los ecosistemas en respuesta al cambio climático y las tensiones provocadas por la variabilidad. El estrés hídrico, una de las consecuencias habituales del cambio climático, se mitiga por medio de la provisión de una excelente fuente subterránea de agua potable. Las instalaciones hídricas también ayudaron a limitar considerablemente los conflictos entre los agricultores y los productores ganaderos, aunque se tratara de una experiencia localizada. Además, el proyecto contó con la participación de las distintas comunidades y partes interesadas, para propiciar la capacitación conjunta sobre el uso de las instalaciones hídricas.



Paneles solares en Uagadugú (Burkina Faso). Una imagen elegida en el concurso de fotografía del Fondo de Adaptación sobre el tema "adaptación y resiliencia urbanas".
Fotografía: Fondo de Adaptación

República Árabe Siria: Fortalecimiento de la resiliencia climática de las comunidades de Guta oriental, en la zona rural de Damasco, frente a los problemas de escasez de agua, mediante la gestión integrada de los recursos naturales e intervenciones inmediatas de adaptación

Monto de la donación: USD 9 997 156

Entidad de implementación: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

Período de implementación: 2021-25 (en proceso de implementación)

Información de referencia

El proyecto incluye los siguientes componentes: i) integrar los recursos naturales urbanos y rurales, incluida la gestión del agua y de la tierra, para hacer frente al cambio climático; ii) aumentar el acceso a sistemas de suministro de agua resilientes frente al cambio climático para fines urbanos y agrícolas (es decir, evitar/minimizar el desperdicio de agua), y

iii) fortalecer la resiliencia de los medios de subsistencia dependientes del agua y la seguridad de los ingresos de los grupos vulnerables. Aunque las entidades de implementación consideraban que Siria era un país en situación posterior a un conflicto, la prolongación del conflicto afectó la ejecución de las actividades. En respuesta, en el componente ii) se abordaron los desafíos climáticos que podrían provocar una escalada de la violencia política y

comunitaria. Mediante consultas eficaces, la administración del proyecto se centró directamente en las necesidades de la población y contribuyó a preservar la delicada paz de la región. Las circunstancias imprevistas, ocasionadas por la fragilidad de la región, incluyeron el aumento de los precios de las actividades de los proyectos y el daño de la infraestructura durante los períodos de violencia. Todo ello se tradujo en un lento ritmo de implementación. Los detalles se muestran más adelante.

Logros

- Se respaldó la implementación de prácticas agrícolas sostenibles en Siria, con el fin de mejorar la resiliencia climática y la seguridad alimentaria.
- Se contribuyó al establecimiento de sistemas de alerta temprana para los desastres naturales en la zona del proyecto, lo que ayuda a reducir los riesgos y los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos.
- Se trabajó para mejorar la gestión de los recursos hídricos, con el fin de aumentar la disponibilidad del agua y la eficiencia en su uso frente a los desafíos climáticos.
- Las comunidades locales y diversos grupos de partes interesadas participaron en el diseño y la implementación de las medidas de adaptación. Esta participación permitió garantizar que las especificaciones técnicas del proyecto se ajustaran a las necesidades de la comunidad y mejoraran la eficacia de su ejecución.

- Se fortalecieron las capacidades de las comunidades y las organizaciones locales para adaptarse al cambio climático. Esto incluye la capacitación sobre prácticas de agricultura sostenible, gestión de los recursos hídricos y preparación para enfrentar casos de desastres.
- Se establecieron sistemas de abastecimiento de agua sostenibles y resilientes al cambio climático para fines urbanos y agrícolas.
- Se establecieron sistemas de riego y prácticas de agricultura sostenibles y resilientes al cambio climático, y seguridad de los ingresos.

La contratación se retrasó en algunas actividades debido al largo proceso de adquisiciones. Esto afectó el plazo de implementación y el programa de actividades. No obstante, el riesgo se calificó como bajo. Para mitigar el riesgo, las entidades de ejecución garantizaron un seguimiento continuo de todos los pasos del proceso de adquisiciones y ajustaron el plan de trabajo para garantizar la realización de las actividades antes de la fecha de finalización.

Dimensión del conflicto o la fragilidad del proyecto

En una situación posterior al conflicto en Siria, el proyecto se enfrentó a varias dimensiones de conflicto y fragilidad: i) la crisis provocó graves problemas de inseguridad, que ponen en peligro la seguridad de las entidades de implementación y las partes interesadas que ejecutaron los proyectos; ii) la situación de conflicto/fragilidad también afectó las estructuras y las instituciones de gestión, lo que obstaculizó la

capacidad del Gobierno para coordinar y administrar con eficacia los programas de adaptación; iii) la mayoría de las personas calificadas se vieron obligadas a huir de su país debido a problemas de seguridad, lo que dejó al personal sin las capacidades adecuadas para llevar a cabo los proyectos; iv) la crisis intensificó las tensiones sociales y las divisiones entre las comunidades sirias, lo que puede limitar el éxito de la ejecución de las iniciativas de adaptación.

Gestión adaptativa

La situación posterior a un conflicto es frágil debido al desplazamiento de la población, la destrucción física de la infraestructura, la crisis económica, la gestión institucional deficiente y la precaria seguridad. Estos factores seguirán presentando importantes obstáculos para la recuperación y la reconstrucción. Por consiguiente, el país necesitará de un nivel elevado de respaldo y ayuda por parte de la comunidad internacional para superar estos obstáculos. La implementación fue lenta debido a la inflación. Los siguientes son algunos de los desafíos que enfrentaron el personal, los beneficiarios, las entidades de implementación y los contratistas: i) inseguridad de las entidades de implementación, los beneficiarios y los contratistas debido a los peligros para la vida y la propiedad; en consecuencia, en la mayoría de los casos no les fue posible acceder a los emplazamientos del proyecto, y ii) la escasez de mano de obra calificada debido a la crisis en proceso, ya que la mayoría de los trabajadores calificados abandonaron el país. Esto obligó a las entidades de implementación a emprender una importante labor de fortalecimiento de

las capacidades de todas las partes interesadas para llevar a cabo las actividades. La Escuela Agrícola, por ejemplo, ayuda a los agricultores a fortalecer su capacidad para aplicar las buenas prácticas de agricultura.

Riesgos e incertidumbres

En el contexto de Siria luego del conflicto, algunos de los riesgos e incertidumbres que se derivan de las dimensiones del conflicto y la fragilidad de los proyectos del Fondo son los siguientes: i) los graves problemas de inseguridad que ponen en peligro la seguridad de las entidades de implementación y las partes interesadas que implementan los proyectos; ii) la situación de conflicto/fragilidad que también afectó las estructuras y las instituciones de gestión, lo que obstaculiza la capacidad del Gobierno para coordinar y gestionar con eficacia los programas de adaptación, y iii) la intensificación de las tensiones sociales y las divisiones entre las comunidades sirias, lo que puede limitar el éxito de la ejecución de las iniciativas de adaptación.

Limitaciones de capacidad

Todos los aspectos de la economía siria se vieron afectados por la violencia. Esto deterioró la capacidad de los trabajadores debido a la fuga de cerebros de personal calificado, que huyó de las zonas de conflicto. El proyecto se complementó con actividades de capacitación y reconversión laboral a escala nacional, regional y local. El método adoptado para lograr la eficacia es la capacitación de formadores, la promoción de buenas prácticas agrícolas y la agricultura climáticamente inteligente.

La implementación de proyectos ayudó al país a fortalecer las capacidades de las partes interesadas (es decir, los organismos gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades locales y los actores del sector privado). Esto permitió mejorar las competencias, los conocimientos y los recursos de las partes interesadas para diseñar, aplicar y gestionar con eficacia los proyectos de adaptación.

Complementariedad con otras entidades humanitarias y de desarrollo asociadas

De acuerdo con el mandato de ONU-Hábitat, que actuó como entidad de implementación, las actividades del proyecto se centraron en cuestiones técnicas relacionadas con la adaptación. No se realizaron actividades humanitarias, ya que estaban fuera del alcance del proyecto. Sin embargo, ONU-Hábitat observó que algunos organismos de las Naciones Unidas

dedicados a las actividades humanitarias y otras ONG humanitarias internacionales trabajaban en las zonas donde se ejecutaba el proyecto.

Análisis de la resiliencia/Evaluación de la forma en la que se incluye la fragilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos

La situación de fragilidad ya estaba presente durante la concepción y el diseño del proyecto de Siria. Por lo tanto, en el diseño, se tuvieron en cuenta algunas consideraciones relacionadas con el fortalecimiento de la resiliencia frente al cambio climático y la fragilidad. Estas actividades incluyeron el establecimiento de sistemas de alerta temprana para los desastres naturales; la mejora de la gestión de los recursos hídricos y de los sistemas de alerta temprana para los desastres naturales, y la participación y las consultas con las partes interesadas.



Las comunidades se adaptan a las sequías y las inundaciones mediante la mejora de la seguridad hídrica y los enfoques agrícolas y forestales sostenibles en la República Dominicana.
Fotografía: Fondo de Adaptación

Malí: Apoyo del programa para la adaptación climática en las regiones vulnerables de Mopti y Tombuctú

Monto de la donación: USD 8 533 348

Entidad de implementación: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Período de implementación: 2015-20 (finalizado)

Información de referencia

El principal objetivo del programa es fortalecer la resiliencia de las comunidades vulnerables y su capacidad de adaptación al cambio climático en las regiones de Mopti y Tombuctú, incluida la zona del sistema Faguibine. El programa tiene tres componentes: i) la mejora de las medidas de control del agua en las zonas vulnerables de amortiguamiento hídrico, con el resultado de una mayor resiliencia climática de los sistemas de abastecimiento

de agua locales en las regiones de Mopti y Tombuctú; ii) la resiliencia de los medios de subsistencia de las comunidades vulnerables, con el resultado previsto de mejorar la producción de los sistemas de subsistencia locales, como la agricultura, la pesca de captura, la ganadería y la silvicultura, ante el cambio climático, y iii) el fortalecimiento de las capacidades y la generación de conocimientos para la adaptación, con el fin de mejorar la capacidad de adaptación de las instituciones locales y de las comunidades. El desarrollo de seis huertas en el perímetro

de Tombuctú se retrasó debido a las inundaciones que se produjeron en los emplazamientos. Además, la creciente inseguridad en las zonas afectadas provocó que los proveedores se mostraran reacios a suministrar granos a los bancos de cereales. Salvo por estos contratiempos, las demás actividades previstas se llevaron a cabo de forma correcta y puntual. Los detalles se muestran más adelante.

Logros

- Aumentó la resiliencia climática de los sistemas de abastecimiento de agua locales en las regiones de Mopti y Tombuctú, lo que contribuyó a mejorar la accesibilidad y la gestión del agua para las comunidades.
- Mejoró la producción de los sistemas de subsistencia locales, como la agricultura, la pesca de captura, la ganadería y la silvicultura, en el marco del cambio climático, y se realizaron evaluaciones de riesgos y vulnerabilidad.
- Se fortalecieron las capacidades de más de 400 empleados de instituciones y comunidades locales para adaptarse mejor a los fenómenos meteorológicos extremos, mitigarlos e informar sobre ellos; esto incluyó el intercambio de conocimientos, la capacitación y el desarrollo de conocimientos especializados a nivel local sobre la adaptación al cambio climático.
- Mejoró la integración de las estrategias de resiliencia climática en los planes de desarrollo del país, lo que contribuyó a la elaboración de políticas y estrategias

nacionales destinadas a abordar los riesgos relacionados con el clima.

- Aumentó la capacidad de adaptación de los servicios y los activos de infraestructura pertinentes del sector del desarrollo, gracias al establecimiento de más de 200 servicios para responder a las nuevas condiciones derivadas de los fenómenos relacionados con el cambio climático.

Dimensión del conflicto o la fragilidad del proyecto

La delincuencia organizada, en especial los ataques terroristas, era habitual en algunas zonas del proyecto, sobre todo en los alrededores de Tombuctú. En varias ocasiones, el equipo a cargo del proyecto se vio obligado a desplazarse debido a la inseguridad. En algunos lugares, los delincuentes armados destruyeron la infraestructura del proyecto. La situación se agravó aún más por la pandemia de COVID-19, que limitó las interacciones libres. Además, Malí es muy susceptible a los impactos del cambio climático, como las sequías, las inundaciones y la desertificación, que pueden agravar los ya acuciantes problemas de seguridad del país. Aunque el Gobierno de Malí se preocupa por la seguridad, las cuestiones ambientales como el cambio climático y la degradación del medioambiente son esenciales para la estabilidad y el crecimiento a largo plazo. El nexo entre el clima y la seguridad en Malí adopta distintas formas:

- Los impactos del cambio climático, como las sequías y la desertificación, intensifican la rivalidad por los recursos, especialmente entre las poblaciones de

pastores. Los conflictos por los recursos naturales suelen surgir de esta lucha, lo que aumenta las tensiones y propaga el malestar.

- Las sequías y las inundaciones provocadas por el cambio climático afectan de forma negativa a la productividad agrícola de Malí, lo que genera inseguridad alimentaria y malnutrición. Esto agrava la pobreza y exacerba las tensiones sociales, con la consiguiente inseguridad.
- Las comunidades se ven obligadas a desplazarse debido al cambio climático, sobre todo en el norte y el centro del país. El riesgo de extremismo violento y terrorismo ha provocado tensiones y luchas por los recursos.
- Los efectos del cambio climático, como las inundaciones y las tormentas, perjudican a las infraestructuras más importantes, como edificios, puentes y carreteras, lo que repercute de manera adversa sobre la estabilidad social y el crecimiento económico del país.

Gestión adaptativa

La situación de la seguridad en Malí sigue siendo grave. El país enfrenta varios conflictos y condiciones impredecibles, sobre todo en el norte y el centro del país. La presencia de grupos armados, conflictos intercomunales y terrorismo provoca desplazamientos e inestabilidad, lo que perjudica la capacidad de la población de sustentarse por sus propios medios. Además, el cambio climático provoca sequías y otros desastres relacionados con el clima, lo que empeora aún más las ya de por sí difíciles condiciones de los habitantes. A la luz de este

contexto, en el proyecto, se consideró que la disponibilidad de agua era fundamental para fortalecer la resiliencia. Por lo tanto, se pusieron en marcha iniciativas de agricultura y gestión del agua resilientes al clima para mejorar la capacidad de recuperación del país frente a los impactos del cambio climático. También se realizaron actividades destinadas a fortalecer las capacidades institucionales (mediante el apoyo técnico y la capacitación). Además, para abordar los problemas de seguridad, la administración del proyecto sigue colaborando con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización en Malí, los gobernadores de las regiones de Mopti y Tombuctú, la Oficina para el Desarrollo del Sistema Lacustre de Faguibine y los funcionarios municipales electos, para facilitar la ejecución de las actividades, especialmente en zonas con presencia de delincuencia organizada o terrorismo. El proyecto también contó con la participación constante de los 11 municipios de Tombuctú en la gestión de los problemas de seguridad.

Riesgos e incertidumbres

El nexo entre el clima y la seguridad de Malí adopta distintas formas. En primer lugar, los impactos del cambio climático, como las sequías y la desertificación, intensifican la rivalidad por los recursos, en particular entre las poblaciones de pastores. Los conflictos por los recursos naturales suelen surgir de esta lucha, lo que aumenta las tensiones y propaga el malestar. En segundo lugar, las sequías y las inundaciones que provoca el cambio climático afectan negativamente a la productividad agrícola de Malí, lo que se traduce en inseguridad

alimentaria y malnutrición. Esto agrava la pobreza y exacerba las tensiones sociales, con la consiguiente inseguridad social. En tercer lugar, las comunidades se ven obligadas a desplazarse debido a los impactos del cambio climático, sobre todo en el norte y el centro del país. El riesgo de extremismo violento y terrorismo ha provocado tensiones y luchas por los recursos. En cuarto lugar, los efectos del cambio climático, como las inundaciones y las tormentas, perjudican a las infraestructuras más importantes, como edificios, puentes y carreteras, lo que repercute de manera adversa sobre la estabilidad social y el crecimiento económico del país. Todo ello genera graves riesgos e incertidumbres que amenazan las actividades de desarrollo del proyecto.

Limitaciones de capacidad

En Malí, el proyecto contribuyó de forma significativa en la mejora de la capacidad para gestionar y mantener las medidas de adaptación frente al cambio climático. Sin embargo, las actividades de capacitación se vieron obstaculizadas en las zonas afectadas por la guerra. Gracias a los esfuerzos del proyecto, los organismos gubernamentales, las ONG y las comunidades locales disponen de recursos institucionales y técnicos de mayor excelencia para combatir los efectos del cambio climático. El proyecto, en el marco del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, tenía como objetivo desarrollar la capacidad de los agentes locales para la planificación de la administración local. Sin embargo, la actividad de fortalecimiento de las capacidades se vio perjudicada en

las regiones donde los conflictos eran frecuentes.

Complementariedad con otras entidades humanitarias y de desarrollo asociadas

Gestión: El terreno y los problemas de seguridad limitan el trabajo de los organismos humanitarios en las zonas afectadas por las insurgencias terroristas. Sin embargo, los organismos humanitarios, tanto locales como internacionales, estuvieron activos en las zonas no afectadas por la guerra. El PNUD se apoya en las actividades de sus organizaciones hermanas para llevar a cabo algunas de sus actividades.

Análisis de la resiliencia

Evaluación de la forma en la que se incluye la fragilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos: Algunas consideraciones relacionadas con la resiliencia y la fragilidad ante el cambio climático en el diseño y la ejecución de este proyecto incluyen a) la mejora de las medidas de regulación de las aguas en las zonas vulnerables de amortiguamiento hídrico, especialmente en las regiones de Mopti y Tombuctú, lo que ayudará a mejorar la disponibilidad y la gestión del agua para las comunidades; b) la incorporación de la resiliencia en los medios de subsistencia de las comunidades vulnerables; c) el fortalecimiento de las capacidades y la generación de conocimientos para la adaptación, y d) el abordaje de los desafíos que plantean la delincuencia organizada y la seguridad.



Colaboración con el comité del proyecto y los líderes comunitarios en Benin.
Fotografía: Fondo de Adaptación

Proyecto regional: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Malí, Togo. Integración de la gestión de las inundaciones y las sequías, y de la alerta temprana para la adaptación al cambio climático en la cuenca del Volta

Monto de la donación: USD 7 920 000

Entidad de implementación: Organización Meteorológica Mundial (OMM)

Período de implementación: 2019-24 (en proceso de implementación)

Información de referencia

La cuenca del Volta es uno de los lugares más frágiles de África occidental, porque está expuesta a tragedias relacionadas con el agua y no dispone de muchos medios para hacerles frente. Fenómenos derivados del cambio climático, como las inundaciones y las sequías, han perjudicado a esta zona durante los últimos 20 años, y han causado pérdidas sociales, económicas y naturales a casi 2 millones de personas. La

mayoría de las personas afectadas trabajan en la agricultura, que da sustento a cerca del 68 % de los residentes.

El proyecto tiene como objetivo ser la primera implementación a gran escala y transfronteriza de la gestión integrada de las inundaciones y las sequías. Para ello, dotará de herramientas a los Servicios Hidrológicos y Meteorológicos Nacionales (SHMN) y otras autoridades competentes de los seis países ribereños (Benin, Burkina Faso,

Côte d'Ivoire, Ghana, Malí y Togo) (Gestión de las Inundaciones y la Sequía en el Volta [VFDM], s. f.). Se trata de un proyecto regional de orientación contra el riesgo de desastres climáticos mediante la implementación de un sistema de alerta temprana. La cuenca del Volta es un sistema fluvial transfronterizo que atraviesa unos seis países de África occidental, cinco de los cuales tienen un índice de fragilidad muy elevado. Durante cuatro años, el propósito del proyecto es proporcionar la primera implementación a gran escala y transfronteriza de un sistema integrado de gestión de las inundaciones y las sequías, en especial a nivel local y comunitario.

El proyecto tiene tres componentes:

- Fortalecer las capacidades y los marcos establecidos a escala local, nacional y regional para garantizar una toma de decisiones basada en los riesgos.
- Desarrollar acciones de adaptación concretas e inocuas para el medioambiente con un enfoque integrado.
- Fortalecer las capacidades políticas e institucionales para la gestión integrada de las inundaciones y las sequías a nivel local, nacional y transfronterizo.

Logros

- Se desarrolló e integró un sistema de alerta temprana para predecir las inundaciones y las sequías en la cuenca del Volta. El sistema proporcionará información oportuna y precisa a los responsables de tomar las decisiones en todos

los niveles, permitiéndoles adoptar las medidas adecuadas antes de que ocurran los posibles desastres.

- Se elaboraron mapas de riesgos que representan visualmente los riesgos y las incertidumbres que se identificaron en la evaluación de los riesgos. Estos mapas de riesgos se utilizarán para tomar las decisiones y establecer las prioridades en la asignación de los recursos, lo que ayudará a identificar las áreas en las que puede ser necesario recopilar y analizar datos adicionales.
- Las comunidades locales participaron de manera activa en la planificación y la ejecución de las iniciativas de adaptación para fortalecer la resiliencia frente a los riesgos y las incertidumbres. La información obtenida de las comunidades locales será valiosa para identificar y priorizar los riesgos y las incertidumbres de la región.
- Se fortalecieron las capacidades de los SHMN de Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Malí y Togo mediante programas e iniciativas de capacitación y desarrollo de las capacidades. El objetivo es proporcionar información meteorológica y climática precisa y fiable, y crear una comunidad de prácticas para el intercambio de datos y conocimientos.
- Se abordaron los impedimentos culturales para conseguir la participación de las mujeres y promover la igualdad de género mediante la colaboración con líderes tradicionales y religiosos, la oferta de capacitación y educación, y la creación de clubes y redes de mujeres.

Dimensión del conflicto o la fragilidad del proyecto

Cinco de los seis países de la cuenca del Volta se clasifican como frágiles en algún grado o nivel. El río Volta serpentea por algunas de las zonas frágiles y con problemas climáticos de la cuenca. El proyecto se diseñó con el fin de obtener algunos resultados clave en materia de resiliencia frente a los riesgos y las incertidumbres, por ejemplo, los siguientes:

- Sistema de alerta temprana: Con un sistema de alerta temprana, se pueden predecir las inundaciones y las sequías, lo que contribuye a anticipar los posibles desastres y responder a ellos. El sistema se diseñó con el fin de proporcionar información oportuna y precisa a los responsables de tomar las decisiones de todos los niveles, lo que les permite adoptar las medidas adecuadas con antelación.
- Creación de mapas de riesgos: Los mapas de riesgos representan visualmente los riesgos y las incertidumbres que se identificaron en la evaluación de los riesgos. Estos mapas de riesgos se utilizan para tomar decisiones y priorizar la asignación de recursos. También pueden servir para identificar ámbitos en los que puede ser necesario recopilar y analizar datos adicionales.
- Fomento de la participación y la identificación de la comunidad: La participación de las comunidades locales en la planificación y la implementación de los

proyectos del Fondo ayudará a fortalecer la resiliencia frente a los riesgos y las incertidumbres. Las comunidades locales proporcionan información valiosa sobre las condiciones locales y ayudan a identificar y priorizar los riesgos y las incertidumbres.

Gestión adaptativa

Cada proyecto en estos países se enfrenta a desafíos específicos en el uso del Fondo, por ejemplo, los siguientes:

- Inestabilidad política: Algunos países de la región, como Burkina Faso y Malí, han sufrido inestabilidad política y conflictos durante los últimos años. Esto plantea problemas para la ejecución de los proyectos de desarrollo, lo que incluye los relacionados con la adaptación al cambio climático.
- Infraestructura deficiente: Muchos países de la región tienen infraestructuras deficientes, sobre todo en las zonas rurales. Esto puede dificultar la ejecución de los proyectos de adaptación al cambio climático que requieran mejoras de la infraestructura.
- La reestructuración del Gobierno ha provocado interrupciones y retrasos en la implementación de los proyectos del Fondo, sobre todo en Burkina Faso y Malí. Además, la reestructuración redujo la capacidad o los recursos de los organismos encargados de implementar los proyectos del Fondo. La mayor parte del personal capacitado fue reasignado a otros ministerios.

Riesgos e incertidumbres

Al tratarse de un proyecto multinacional, el riesgo residía principalmente en la armonización de las metodologías de recopilación de datos meteorológicos entre los Estados participantes. Este problema se agravó en países como Malí y Burkina Faso, donde la incertidumbre política se tradujo en instituciones débiles y capacidades de ejecución reducidas.

Limitaciones de capacidad

La OMM, en calidad de entidad de implementación, emprendió el fortalecimiento de las capacidades de los servicios meteorológicos y climáticos. Se ha esforzado por mejorar la capacidad de los SHMN de Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Malí y Togo a través de diferentes programas e iniciativas. Su objetivo es ofrecer información meteorológica y climática precisa y fiable, procedente de estas naciones, así como intercambiar datos y crear una comunidad de prácticas. Esta capacitación incluye la previsión, la recopilación y el análisis de datos, y la comunicación de información meteorológica y climática a los responsables de tomar las decisiones.

La participación de las mujeres en la cuenca del Volta es fundamental para garantizar el éxito y la sostenibilidad de las iniciativas de adaptación en la región. Sin embargo, por razones culturales, la mayoría de las mujeres actuaron como partes interesadas en la cuenca del Volta y rara vez contribuyeron durante las consultas o la capacitación. Abordar los impedimentos culturales a la participación de las mujeres requiere aplicar una estrategia polifacética. Colaborar con los líderes tradicionales y religiosos,

ofrecer capacitación y educación, crear clubes y redes de mujeres, garantizar procedimientos inclusivos de participación de las partes interesadas y promover buenos modelos femeninos son ejemplos de cómo hacerlo. Lograr la igualdad de género es un proceso a largo plazo que requiere trabajo y dedicación constantes.

Complementariedad con otras entidades humanitarias y de desarrollo asociadas

La Autoridad de la Cuenca del Volta colabora con la OMM en la implementación de las actividades del Fondo. Ayuda a armonizar el proyecto con otros asociados, especialmente el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que financia un nuevo proyecto llamado *REWARD*. Esta iniciativa tiene por objeto reducir las presiones socioeconómicas sobre los recursos naturales de la cuenca y se basa en los datos proporcionados en virtud del proyecto financiado por el Fondo.

Análisis de la resiliencia/Evaluación de la forma en la que se incluye la fragilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos

Malí y Burkina Faso son los Estados más frágiles de la cuenca del Volta. El proyecto del Fondo abordó esta fragilidad mediante i) el establecimiento de un sistema de alerta temprana; ii) la creación de mapas de riesgos; iii) el fomento de la participación y la identificación de las comunidades, y iv) el fortalecimiento de las capacidades de los SHMN. Juntos, estos elementos se orientaban a fortalecer la resiliencia ante los probables efectos del cambio climático y las situaciones de fragilidad.



Miembros de la comunidad aprenden cómo recopilan datos las estaciones meteorológicas de Benin.
Fotografía: Fondo de Adaptación

Lecciones aprendidas a partir de los estudios de casos

El financiamiento climático en los Estados frágiles y afectados por conflictos plantea desafíos específicos y requiere de un análisis exhaustivo. A continuación, se señalan algunas lecciones aprendidas a partir de los proyectos financiados por el Fondo en estos países.

Debilitamiento de las instituciones

En los Estados frágiles y afectados por conflictos, es esencial invertir en el fortalecimiento de las capacidades y de las instituciones para que el financiamiento climático sea eficaz. Se ha establecido en la bibliografía que el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones no solo requiere formación y reconversión laboral, sino que también debe abordarse la corrupción, la inestabilidad política y la gestión institucional deficiente. Esto se debe a que las primeras víctimas de los conflictos suelen ser las instituciones, ya que, por lo general, se debilitan debido al éxodo de personas que buscan un entorno más seguro. Este tipo de situaciones se observaron en las zonas de los proyectos revisados en Malí y la República Árabe Siria. Incluso en la etapa posterior al conflicto, la inseguridad, la limitada capacidad institucional y la deficiente gestión institucional seguían presentes en algunas zonas de Siria. Esto dificultó el acceso a los fondos para el financiamiento climático. Del mismo modo, en Malí, la escasa capacidad institucional, el

desconocimiento sobre el financiamiento disponible, los procesos de seguimiento y evaluación insuficientes y las estructuras de gestión institucional inadecuadas constituyeron obstáculos para acceder a los fondos de los proyectos.

Deficiencia en la capacidad local de los países

En Etiopía, la capacidad local para desarrollar y ejecutar los proyectos, el acceso limitado a conocimientos técnicos, los impedimentos burocráticos y la inseguridad tuvieron un efecto negativo sobre la accesibilidad al financiamiento climático proveniente del Fondo. Además, el conflicto prolongado y la inestabilidad política del país plantearon importantes obstáculos para su acceso al financiamiento climático. Como se refleja en el Proyecto Regional de la Cuenca del Volta, la deficiente capacidad local también se manifiesta en la debilidad de las estructuras de gestión. La falta de conocimientos técnicos y capacidad para desarrollar y ejecutar las iniciativas de adaptación al cambio climático repercutió sobre la implementación de los proyectos.

Identificación local

Garantizar la identificación a nivel local con los proyectos de financiamiento climático es esencial para lograr la sostenibilidad y el éxito. Es fundamental conseguir que las comunidades locales y las partes

interesadas participen en el diseño y la implementación de los proyectos, ya que comprenden mejor el contexto y las necesidades locales. En Etiopía, por ejemplo, la entidad de implementación y la entidad de implementación multilateral observaron la importante participación de las partes interesadas locales, pero la identificación no está garantizada en situaciones de conflicto y fragilidad.

Gestión de riesgos

Con frecuencia, el financiamiento climático en los Estados frágiles y afectados por conflictos se asocia a mayores riesgos debido a la inestabilidad política, los problemas de seguridad y la debilidad de las instituciones. Estos ejemplos abundaban en los proyectos de la muestra, como los de Siria y Etiopía, donde las actividades de los proyectos se vieron obstaculizadas en lugares considerados de alto riesgo. Ello exige la aplicación de sólidos mecanismos de gestión de riesgos para identificarlos y gestionarlos.

Flexibilidad y capacidad de adaptación

Los proyectos de financiamiento climático en los Estados frágiles y afectados por conflictos deben ser flexibles y adaptables a las circunstancias cambiantes del emplazamiento (Hussain, 2023; Okeke-Ogbuafor y otros, 2023; Salzinger y Desmidt, 2023; Shyu, 2023). Esto requiere ajustar el diseño, los plazos y los presupuestos de los proyectos para hacer frente a los desafíos que vayan surgiendo. En la República Árabe Siria, la mayor parte del

equipo adquirido para el proyecto no pudo entregarse en los emplazamientos debido a la inseguridad. En algunos casos, por la inflación, los precios de los artículos que debían adquirirse para el proyecto se duplicaron.

Asociaciones

La creación de asociaciones sólidas entre los Gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado es esencial para conseguir un financiamiento climático adecuado en los Estados frágiles y afectados por conflictos. Las asociaciones pueden servir para administrar con eficacia los escasos recursos a través de la cooperación, la colaboración y la armonización de los conocimientos técnicos (de los recursos humanos) y los recursos materiales, para apoyar a los proyectos exitosos. Un buen ejemplo es el de la Autoridad de la Cuenca del Volta, donde la sinergia entre la OMM y la Asociación Mundial para el Agua (en la República de Benin, Togo y Ghana) ayudó a fortalecer las capacidades de los asociados locales.

Seguimiento y evaluación

El seguimiento y la evaluación son componentes críticos de los proyectos de financiamiento climático, sobre todo en los Estados frágiles y afectados por conflictos. Las experiencias y lecciones aprendidas a partir de la implementación de los proyectos del Fondo destacan varias consideraciones importantes en este asunto:

- Flexibilidad: Los proyectos en contextos frágiles suelen enfrentarse

a desafíos que generan prórrogas y aumentos de los costos. La naturaleza dinámica e incierta de los entornos frágiles requiere de un planteamiento flexible de los plazos y la asignación de los recursos de los proyectos, para adaptarse a condiciones y desafíos cambiantes.

- **Prioridades cambiantes:** Es posible que los objetivos y resultados de los proyectos deban ajustarse a las prioridades cambiantes y a la evolución del entorno en situaciones de conflicto y fragilidad. Esta capacidad de adaptación es esencial para garantizar que los proyectos mantengan su pertinencia y eficacia a la hora de abordar las necesidades urgentes y cambiantes de las comunidades vulnerables.

- **Dinámica de los conflictos:** Las situaciones de fragilidad y conflicto no siempre se integran de manera plena en el diseño de los proyectos, lo que provoca problemas de implementación. Para mitigar los riesgos y mejorar los resultados de los proyectos en esos contextos, la sensibilidad a los conflictos debe incorporarse en las primeras etapas del diseño del proyecto. Al considerar de forma proactiva la dinámica de los conflictos y los desafíos específicos del contexto, los proyectos pueden contar con mejores herramientas para sortear las complejidades y maximizar los impactos positivos.

- **Fortalecimiento de las capacidades:** El tipo de actores que intervienen en estos contextos de fragilidad y conflicto no siempre prioriza el desarrollo sostenido de la capacidad.

Por ejemplo, la presencia de Gobiernos centrales y agentes externos, como organizaciones humanitarias, puede ser temporal. Esto deja a las comunidades locales sin los recursos y las capacidades necesarios para mantener y aprovechar los resultados del proyecto una vez que este finaliza.

- **La integración de mecanismos sólidos de seguimiento y evaluación es esencial para garantizar la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos de financiamiento climático en contextos de fragilidad y conflicto.** Estos mecanismos permitirán que las entidades a cargo de la ejecución de los proyectos hagan un seguimiento de los avances, midan los resultados e identifiquen las áreas susceptibles de mejora. Mediante la recopilación sistemática de datos y pruebas, los proyectos pueden ajustarse de manera continua para cumplir mejor sus objetivos de desarrollo y generar un efecto positivo en las comunidades locales. En las entrevistas con las entidades de implementación y las entidades de implementación multilaterales, ya se ha señalado la existencia de prácticas de seguimiento y evaluación a través del informe sobre los resultados del proyecto. Consolidar y reforzar dichas prácticas es indispensable para garantizar el impacto y la sostenibilidad a largo plazo. Al hacerlo, el Fondo puede mejorar la eficacia de sus proyectos y garantizar que contribuyan a fortalecer la resiliencia y fomentar un cambio positivo frente al cambio climático y la fragilidad.



Las marcas del nivel al que llegó el agua en las inundaciones son un elemento importante para advertir a los residentes cuándo deben evacuar sus hogares en Ghana.
Fotografía: Fondo de Adaptación

Recomendaciones y conclusiones

Las características comunes a todos los proyectos/países de la muestra fueron las capacidades institucionales y de gestión deficientes, especialmente de las oficinas nacionales de los proyectos, debido a la amenaza que representa la inseguridad y el desplazamiento de personas. Por lo tanto, a la hora de ejecutar proyectos con financiamiento climático en Estados afectados por conflictos, es esencial enfocar el riesgo de manera diferente debido a los desafíos específicos de los Estados frágiles y afectados por conflictos (Birkmann y Von Teichman, 2010; Eisenack y otros, 2014; Ide y otros, 2023). Esto es muy importante

porque los países frágiles apenas pueden cumplir los requisitos tradicionales, como el control de los riesgos fiduciarios y programáticos, que se imponen a las instituciones financieras multilaterales, los fondos climáticos y los organismos de asistencia bilateral. Por lo tanto, la toma de decisiones sobre el financiamiento de la adaptación climática en el escenario “habitual” depende de que los riesgos financieros y corporativos sean bajos (Quevedo y Cao, 2022).

Las siguientes son algunas recomendaciones específicas:

1 Adoptar una política específica para los países frágiles y en conflicto

El Fondo no cuenta con una política específica para la orientación estratégica en el desarrollo y la implementación de proyectos en países y regiones frágiles y afectados por conflictos (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2022). Como primer paso, y tal como sucede con instituciones multilaterales similares, el Fondo podría

considerar la posibilidad de desarrollar una política de este tipo. Al hacerlo, debería tener en cuenta, en especial, los proyectos en entornos frágiles en el momento de la planificación, programación e implementación (y, de hecho, durante todo el ciclo del proyecto).

2 Adoptar un enfoque basado en el contexto específico

Sumado a lo anterior, las regiones afectadas por conflictos presentan obstáculos específicos que requieren un enfoque personalizado para la gestión de riesgos (Ghossein y Rana, 2023). Por consiguiente, si bien el Fondo tiene en cuenta algunas de las

estrategias de gestión de riesgos existentes, podría considerar la posibilidad de ampliarlas y concebir estrategias de gestión de riesgos adaptadas al entorno y las circunstancias locales.

3 Promover la detección rápida, proactiva y precoz de los posibles problemas ambientales que puedan inducir a crisis y conflictos

El Fondo podría adoptar un enfoque participativo para la gestión de los problemas relacionados con el clima en sus primeras etapas, antes de que sean demasiado grandes para gestionarlos con facilidad. Se sabe que los desafíos climáticos agravados alimentan algunos conflictos armados y determinadas contiendas locales que, si no se controlan, se convierten en una bola de nieve que provoca crisis mayores y conduce a guerras a gran escala. Por ejemplo, la sequía y la escasez de agua para los hogares y el ganado, sobre todo en la región del Sahel y Oriente Medio, contribuyeron a los conflictos armados de Malí y Siria. Si bien en el estudio se reconoce la labor del Fondo en estas cuestiones hasta la fecha, se

recomienda **una participación más proactiva** de las partes interesadas (incluidas las autoridades nacionales y las comunidades locales). Asimismo, debería contribuir a impulsar las actividades de adaptación mediante la promoción de proyectos que aborden con rapidez los problemas climáticos emergentes, para evitar que se agraven hasta convertirse en crisis de gran magnitud. Este enfoque de la gestión de riesgos debería incluir la participación de las comunidades, en particular las más afectadas por los conflictos y el cambio climático (Salaudín y Ayinde, 2022). Esta estrategia ayudará a identificar y priorizar los riesgos y las oportunidades locales de adaptación al cambio climático.

4 Incorporar una gestión adaptativa específica en las actividades del proyecto

El Fondo podría desarrollar un criterio específico sobre el estilo de gestión adaptativa para las entidades de implementación en sus directrices de financiamiento, sobre todo en las comunidades afectadas por conflictos. El objetivo debería ser

fortalecer la resiliencia de las comunidades frente a los efectos del cambio climático, facilitar el acceso a la información climática y a los sistemas de alerta temprana, y promover las prácticas de gestión sostenible de los recursos, entre otras cuestiones.

5 Invertir más en hidrómetros

La información y los datos climáticos adecuados y oportunos son esenciales para fortalecer con éxito las capacidades de adaptación de los beneficiarios. Por lo tanto, el Fondo podría apoyar de manera sistemática las actividades que permitan a las

comunidades contar con mejores conocimientos a través de información y datos hidrometeorológicos fiables. Los datos climáticos son imprescindibles para la gestión local de la adaptación. El Fondo debería invertir más en proyectos que

respalden la ampliación y la mejora de los servicios hidrometeorológicos nacionales, para así fortalecer sus capacidades. Esto es muy pertinente en particular para los sistemas de alerta temprana que podrían ayudar a prevenir las crisis climáticas y a informar a la población sobre la forma de gestionar los desafíos y adaptarse a ellos. La gestión temprana de estos desafíos climáticos puede

prevenir los probables conflictos inducidos por el agravamiento de los fenómenos climáticos. El Fondo debería prestar asistencia prioritaria a los SHMN en contextos de conflicto. Los hidrómetros modernos son buenos incentivos que ayudan a recopilar y estandarizar los datos sin procesar e incorporar los conocimientos tradicionales a la toma de decisiones.

6 Incluir las interrelaciones en el diseño del proyecto

En las regiones afectadas por conflictos, el cambio climático suele asociarse a otros peligros, como la inestabilidad política y la inseguridad económica. Por ello, en los proyectos del Fondo, deben tenerse en cuenta las interrelaciones, especialmente

en los entornos frágiles. Una de esas áreas sería el aumento de los componentes de los medios de subsistencia como mecanismo de respuesta para complementar a los organismos humanitarios.

7 Analizar la posibilidad de cofinanciamiento con el sector privado

Involucrar al sector privado puede ayudar a aprovechar el financiamiento y los conocimientos especializados para la adaptación climática en las regiones afectadas por conflictos (Heidler y otros, 2023;

Pauw y Pegels, 2013). Por lo tanto, el Fondo podría desarrollar mecanismos de financiamiento con el propósito de incentivar la inversión en adaptación climática por parte del sector privado.

8 Mejorar el apoyo a las ONG y las organizaciones comunitarias al diseñar y gestionar proyectos en los Estados frágiles

Como se ha demostrado en este estudio, la primera consecuencia de las situaciones de fragilidad afectadas por el cambio climático es el agotamiento de las capacidades institucionales, tanto a escala nacional como comunitaria (Al Jayousi y Nishide, 2023; Kolk y Lenfant, 2015). Esto ocurre porque las personas se ven obligadas a desplazarse y los profesionales capacitados emigran por

motivos de seguridad. Por lo tanto, las intervenciones del Fondo en los entornos de fragilidad deben prever de manera intencional el uso adaptativo de las ONG y las organizaciones comunitarias para cumplir su mandato. Las ONG y las organizaciones comunitarias pueden ayudar a colmar las brechas de conocimientos y habilidades que se necesitan para gestionar los riesgos

climáticos con eficacia. También pueden ser útiles para llegar a las partes interesadas y lograr su participación. Para ello, podrían proporcionar capacitación y asistencia

técnica, y promover la formación de redes y alianzas para facilitar el intercambio de información y mejores prácticas.

9 Integrar los criterios de sensibilidad ante los conflictos en la hoja de revisión del proyecto

El Fondo debería velar por que, en los proyectos por ejecutarse en las regiones frágiles y afectadas por conflictos, no solo se tenga en cuenta el clima, sino también el contexto y el conflicto. Este enfoque ayudará a identificar y abordar los riesgos y desafíos específicos que se derivan de la fragilidad y los conflictos, lo que permitirá adoptar medidas de adaptación climática más eficaces y sostenibles. Insistir en la

importancia de un diseño de proyectos que sea sensible a los conflictos reforzará el impacto global de las intervenciones del Fondo. De este modo, contribuirá a reducir los riesgos relacionados con el clima y a fomentar la consolidación de la paz en estas zonas vulnerables.

Bibliografía

Abel, Andrea, and others (2016). The OECD fragility framework. In *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. Paris: OECD Publishing.

Adaptation Fund (2023a). About Adaptation Funds, 25 January.

_____ (2023b). *Annual Performance Report 2023*.

_____ (n.d). Adaptation Fund Climate Innovation Accelerator, <https://www.adaptation-fund.org/apply-funding/innovation-grants/adaptation-fund-climate-innovation-accelerator-afcia/>

Al Jayousi, Rashed, and Yuko Nishide (2023). Beyond the “NGOization” of civil society: A framework for sustainable community-led development in conflict settings. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, pp. 1–12.

Arcagni, Alberto, and others (2019). Multidimensional analysis of deprivation and fragility patterns of migrants in Lombardy, using partially ordered sets and self-organizing maps. *Social Indicators Research*, vol. 141, pp. 551–579.

Bennett, Christina (2012). Aid effectiveness in fragile states: lessons from the first generation of transition compacts. New York: International Peace Institute.

Birkmann, Joern, and Korrina von Teichman (2010). Integrating disaster risk reduction and climate change adaptation: key challenges – scales, knowledge, and norms. *Sustainability Science*, vol. 5, pp. 171–184.

Bosetti, Louise, Alexandra Ivanovic, and Menaal Munshey (2016). Fragility, risk, and resilience: a review of existing frameworks. Background Paper, October. New York: United Nations University Centre for Policy Research.

Cao, Yue, and others (2021). Exploring the conflict blind spots in climate adaptation finance. Synthesis Report. London: Overseas Development Institute.

Chianca, Thomaz (2008). The OECD/DAC criteria for international development evaluations: an assessment and ideas for improvement. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, vol. 5, No. 9, pp. 41–51.

de Boer, John, Robert Muggah, and Ronak Patel (2016). Conceptualizing city fragility and resilience. Working Paper No. 5. New York: United Nations University Centre for Policy Research.

De Lorenzi, Francesca, and others (2017). Adaptability to future climate of irrigated crops: the interplay of water management and cultivars responses. A case study on tomato. *Biosystems Engineering*, vol. 157, pp. 45–62.

Eisenack, Klaus, and others (2014). Explaining and overcoming barriers to climate change adaptation. *Nature Climate Change*, vol. 4, No. 10, pp. 867–872.

Faust, Jörg, Jörn Grävingholt, and Sebastian Ziaja (2015). Foreign aid and the fragile consensus on state fragility. *Journal of International Relations and Development*, vol. 18, No. 4, pp. 407–427.

Feitelson, Eran, and Amit Tubi (2017). A main driver or an intermediate variable? Climate change, water and security in the Middle East. *Global Environmental Change*, vol. 44, pp. 39–48.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (2005). Armed conflicts now leading cause of world hunger – UN report, 23 May.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, and others (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. United Nations publication. <https://doi.org/10.4060/cc0639en>.

Garrido Martín, Diego, and others (2022). *How to Improve Results in Situations of Fragility, Conflict and Violence: 12 Recommendations*. Washington, D.C.: World Bank.

Ghossein, Tania, and Ahmed Nauraiz Rana (2023). Business environment reforms in fragile and conflict-affected situations. *Private Sector Development Blog*, World Bank. 14 March.

Goodman, Sherri, and Pauline Baudu (2023). Climate Change as a “threat multiplier”: history, uses and future of the concept. Center for Climate & Security. 3 January.

Grimm, Sonia, Nicolas Lemay-Hébert, and Olivier Nay (2014). “Fragile states”: introducing a political concept. *Third World Quarterly*, vol. 35, No. 2, pp. 197–209.

Heidler, Andri, and others (2023). Multilateral development banks investment behaviour in water and sanitation: findings and lessons from 60 years of investment projects in Africa and Asia. *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, vol. 13, No. 5.

Hendrix, S. Cullen, and others (2023). Climate change and conflict. *Nature Reviews Earth & Environment*, vol. 4, No. 3, pp. 1–5.

Hussain, Riaz (2023). The case for SDG 6 in a post-COVID-19 world: how radical funding in water and sanitation can build resilience. Nairobi, Kenya: Oxfam International.

Ide, Tobias, and others (2023). The future of environmental peace and conflict research. *Environmental Politics*, vol. 32, No. 3, pp. 1–27.

International Committee of the Red Cross (2022). The ICRC's call to COP27 to strengthen climate action in conflict settings, 12 October.

International Monetary Fund (2022). The IMF strategy for fragile and conflict-affected states. Policy Paper No. 2022/004.

Kolk, Ans, and François Lenfant (2015). Partnerships for peace and development in fragile states: identifying missing links. *Academy of Management Perspectives*, vol. 29, No. 4, pp. 422–437.

Machingura, Fortunate, and others (2018). Climate information services, integrated knowledge systems and the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Sustainable Earth*, vol. 1, No. 1, pp. 1–7.

Manninen, Annika (2022). Science on sustainability: Science, technology and innovation is not focused on meeting the United Nations SDGs, 14 December.

Messner, J.J. (2017). Defining and measuring state fragility, 13 February.

Muggah, Robert (2015). Manifesto for a fragile city. *Journal of International Affairs*, vol. 68, No. 2.

Nevitt, Mark (2023). The Climate-Security Nexus. *American Bar Association 60th Anniversary Anthology (National Security Law)*. 6 January.

Okeke-Ogbuafor, Nwamaka, and others (2023). Proposed solutions to the problems of the Lake Chad fisheries: resilience lessons for Africa? *Fishes*, vol. 8, No. 2, p. 64.

Overseas Development Institute (2021). Exploring the conflict blind spots in climate adaptation finance, 30 September.

Pauw, Pieter, and Anna Pegels (2013). Private sector engagement in climate change adaptation in least developed countries: an exploration. *Climate and Development*, vol. 5, No. 4, pp. 257–267.

Pelling, Mark, and Juha Uitto (2001). Small island developing states: natural disaster vulnerability and global change. *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, vol. 3, No. 2, pp. 49–62.

Robinson, Stacy-Ann (2020). Climate change adaptation in SIDS: A systematic review of the literature pre and post the IPCC Fifth Assessment Report. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 11, No. 4, pp. e653.

Qi, Yanwei, Fang Zhang, and Zhizhong Wang (2018). Research on country fragility assessment of climate change. *Data Science: 4th International Conference of Pioneering Computer Scientists, Engineers and Educators, ICPCSEE 2018, Zhengzhou, China, September 21-23, 2018, Proceedings, Part II*, pp. 505–515.

Quevedo, Adriana, and Yuo Cao (2022). Climate adaptation investments in conflict-affected states. Briefing Policy Paper. 22 August. London: Overseas Development Institute.

Safran, Patrick, and Guntur Sugiyarto (2014). Fragility index for a differentiated approach. Manila, Philippines: Asian Development Bank.

Salauddin, Abdulhafeez, and Adeboye Titus Ayinde (2022). Whistle blowing policy in Nigeria: concerns for organization ethical values. *Discovery*, vol. 58, No. 320, pp. 935–940.

Salzinger, Maëlle, and Sophie Desmidt (2023). Climate change and conflict in the Central Sahel: a shared responsibility to support local resilience. edcpm. 6 March.

Schoenefeld, Jonas J., Kai Schulze, and Nils Bruch (2022). The diffusion of climate change adaptation policy. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 13, No. 3, pp. e775.

Shyu, Chian-Woel (2023). Lessons from the World Bank's solar home system-based rural electrification projects (2000–2020): policy implications for meeting Sustainable Development Goal 7 by 2030. *Energy Reports*, vol. 9, pp. 2820–2838.

Soanes, Marek, and others (2021). Principles for locally led adaptation. Issue Paper. London: International Institute for Environment and Development.

Sturridge, Caitlin (2023). Living with climate change, conflict and displacement. Briefing/ Policy Paper. London: Overseas Development Institute.

Tänzler, Dennis, Achim Maas, and Alexander Carius (2010). Climate change adaptation and peace. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 1, No. 5, pp. 741–750.

Thier, Alex (2019). Transforming fragile states. London: Overseas Development Institute, 6 June.

Volta Drought and Flood Management (n.d.) Project website.

World Bank (2021). *Toward a Holistic Approach to Sustainable Development: A Guide to Integrated Land-Use Initiatives*. Washington, D.C.: World Bank.

_____ (2022). World Bank Open Data. Available at <https://data.worldbank.org/>. Accessed on xx Month 2023.

_____ (n.d.). Fragility, Conflict and Violence, <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>



ADAPTATION FUND

Abordar la adaptación al cambio climático en entornos frágiles y países afectados por conflictos: Lecciones aprendidas de la cartera del Fondo de Adaptación

ENERO DE 2024
www.adaptation-fund.org