



**FIDA**  
**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**  
**Junta Ejecutiva - 64° período de sesiones**  
Roma, 9 y 10 de septiembre de 1998

**MARCO NORMATIVO DEL FIDA PARA LA VINCULACIÓN  
DE LA RECUPERACIÓN POSTERIOR A LAS CRISIS  
CON EL DESARROLLO A LARGO PLAZO**

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>II. DIFERENTES ASPECTOS DE LA CUESTIÓN</b>	<b>2</b>
A. Proliferación de las emergencias	2
B. Impacto en los proyectos y el grupo-objetivo del FIDA	3
C. La cuestión del <i>continuum</i>	4
D. Experiencia anterior y enseñanzas extraídas	6
<b>III. FUNCIÓN DEL FIDA EN EL CONTEXTO DE LAS ASOCIACIONES</b>	<b>11</b>
A. Cooperación y coordinación interinstitucional	11
B. Justificación de la intervención del FIDA y su función específica en apoyo de la recuperación posterior a las crisis	13
<b>IV. EL MARCO</b>	<b>14</b>
 <b>APÉNDICES</b>	
I. IFAD's Past Projects and Programmes Related to Post-Crisis Situations (Proyectos y programas aprobados por el FIDA en el pasado para situaciones posteriores a crisis)	1
II. The World Bank's Framework for Post-Emergency Assistance and for Early Involvement in Post-Conflict Situations (Marco del Banco Mundial para la asistencia después de emergencias y una pronta intervención en situaciones posteriores a conflictos)	5
III. OECD's Policy Statement on Post-Conflict Assistance (Declaración de política de la OCDE relativa a la asistencia posterior a conflictos)	7
IV. NGO's Perspective of Post-Emergency Support (Perspectiva de las ONG con respecto al apoyo después de emergencias)	9



## **MARCO NORMATIVO DEL FIDA PARA LA VINCULACIÓN DE LA RECUPERACIÓN POSTERIOR A LAS CRISIS CON EL DESARROLLO A LARGO PLAZO**

### **I. INTRODUCCIÓN**

1. En su 63° período de sesiones, celebrado en abril de 1998, la Junta Ejecutiva examinó un documento titulado “Marco normativo para la vinculación de la recuperación posterior a las crisis con el desarrollo a largo plazo” (documento EB 98/63/R.12). El documento se basaba en la experiencia del Fondo en materia de apoyo a la rehabilitación posterior a las crisis y proporcionaba un marco detallado para la formulación de futuras intervenciones de asistencia en situaciones de ese tipo. El marco fue favorablemente acogido por la Junta, si bien se hicieron diversas sugerencias útiles, en particular en lo tocante a la aclaración de las definiciones y a la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas. El presente texto, que se basa en el documento EB 98/63/R.12, se ha ultimado teniendo en cuenta las opiniones expresadas por los miembros de la Junta en el período de sesiones de abril de 1998.

2. Al examinar el marco mencionado, conviene tener presente que el FIDA ha participado en situaciones posteriores a crisis desde los primeros años de sus operaciones. El primer proyecto de esta índole se remonta a 1981, cuando el Fondo concedió un préstamo para financiar un proyecto de reconstrucción en Uganda al término de los disturbios civiles de 1980. Dado que el FIDA se estableció a raíz de la crisis alimentaria mundial de los primeros años del decenio de 1970, sus fundadores determinaron que incumbía al Fondo desempeñar una función en situaciones posteriores a crisis, y de hecho sentaron las bases para ello, lo que ha quedado reflejado en los documentos básicos de la Institución. El Artículo 7 del Convenio Constitutivo del FIDA establece que el Fondo ofrecerá préstamos y donaciones en las condiciones que considere apropiadas, “teniendo en cuenta la situación y las perspectivas económicas del miembro y la naturaleza y las necesidades de la actividad del caso”. El Artículo 12 de las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos estipula que el FIDA ha de “tener amplia conciencia de su mandato para que los proyectos que apoye puedan dirigirse a la solución de problemas críticos o a la eliminación de los impedimentos que obstaculicen el desarrollo rural”. Las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos definen también las condiciones de los préstamos del FIDA en función de los criterios aplicables a los países y a los proyectos. Estas disposiciones de los documentos básicos han servido en el pasado como principios rectores en la formulación de las políticas operacionales del FIDA para su intervención en las situaciones creadas a raíz de ciertas crisis específicas. Por ejemplo, el Artículo 31 de las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos, enmendado por el Consejo de Gobernadores en enero de 1994, contiene una cláusula especialmente concebida para responder al efecto de la devaluación del franco CFA. Igualmente, el marco normativo del FIDA para regular las relaciones con los países que tienen atrasos (véase el documento GC 21/L.7) fue concebido expresamente para el tratamiento de los atrasos en los pagos, que son una de las consecuencias de crisis tales como los disturbios civiles y los desastres naturales.

3. En la Parte II del presente documento se abordan brevemente algunos aspectos básicos relevantes para el tema, en particular las tendencias de los desastres naturales y provocados por el hombre, sus efectos en los proyectos y grupos-objetivo del FIDA y su relación con la pobreza; la cuestión del *continuum*; y las enseñanzas extraídas por el FIDA de experiencias pasadas. La Parte III versa sobre la importante cuestión de la cooperación y la coordinación institucional en apoyo de la recuperación posterior a las crisis, lo que servirá de base para definir la función específica del FIDA en las situaciones posteriores a crisis respecto de otros actores, como los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, los donantes bilaterales y las organizaciones no gubernamentales. Por último, en la Parte IV se establece el marco de la intervención del FIDA en las situaciones posteriores a las crisis, que se somete a la Junta Ejecutiva para su aprobación. Además, el



documento contiene cuatro apéndices con información sobre la intervención pasada del FIDA en situaciones posteriores a crisis y las diferentes perspectivas de algunos copartícipes (el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la comunidad de ONG), respecto de las cuestiones relacionadas con las situaciones de emergencia.

## **II. DIFERENTES ASPECTOS DE LA CUESTIÓN**

### **A. Proliferación de las emergencias**

4. Al término del siglo actual el mundo aparece cada vez más acosado por la desalentadora realidad de la proliferación de las emergencias derivadas de crisis, cuya incidencia y gravedad han aumentado durante el pasado reciente. Las repercusiones de las emergencias en la vida humana, el desarrollo económico y el medio ambiente son significativas. Se reconoce en general que las emergencias afligen cada año a 250-300 millones de personas, con exclusión de las afectadas por las guerras. Los desastres naturales por sí solos han aumentado de 16 en el decenio de 1960 a 29 en los años setenta y a 68 en los ochenta. Las pérdidas económicas consiguientes han pasado de USD 10 000 millones en el decenio de 1960 a USD 30 000 millones en el de 1970 y a USD 93 000 millones en los años ochenta, y es muy probable que excedan de USD 100 000 millones en el decenio en curso. Mientras tanto, se ha intensificado la incidencia de las emergencias provocadas por el hombre. Durante el pasado decenio, 15 de los 20 países más pobres del mundo han padecido graves conflictos. Más de 50 países están sufriendo actualmente, o han sufrido en años recientes, conflictos civiles o transfronterizos. Como resultado de todo ello, el socorro de emergencia ha pasado a absorber una parte cada vez mayor de las corrientes de ayuda para el desarrollo, que en otras condiciones podrían haberse destinado a promover un desarrollo sostenible.

5. Las emergencias pueden derivarse de: a) desastres naturales; y b) desastres provocados por el hombre (véase el recuadro 1). En ambos casos, los principales daños se producen inevitablemente en la agricultura y la producción de alimentos, aunque su amplitud y gravedad difieren en función de la naturaleza de la crisis.

### **Recuadro 1: Tipos de emergencias**

Las emergencias pueden dividirse en términos generales en dos tipos, a saber:

a) Emergencias derivadas de **desastres naturales** desencadenados por fenómenos naturales extremos. Entre ellos cabe mencionar los trastornos climáticos, como sequías, inundaciones y ciclones; y las perturbaciones geográficas, como terremotos y erupciones volcánicas. En términos comparativos, los trastornos climáticos pueden causar pérdidas más importantes en los sistemas de producción rural. En general, los desastres naturales tienden a ejercer un efecto repentino.

b) Emergencias derivadas de **desastres provocados por el hombre**. Las emergencias de origen humano pueden transformarse en emergencias complejas si comportan disturbios civiles y conflictos armados. El Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas (IASC) define una emergencia compleja como una crisis humanitaria en un país, región o sociedad donde se produce un colapso total o una descomposición considerable de la autoridad a causa de un conflicto interno o externo, que exige una respuesta internacional que trasciende el mandato o la capacidad de cualquiera de los organismos y/o programas de las Naciones Unidas por países. Las principales características de una emergencia compleja son las siguientes: las operaciones de asistencia se ven obstaculizadas por dificultades políticas o relacionadas con conflictos; existen graves riesgos en materia de seguridad; y la emergencia presenta una dimensión internacional y transfronteriza. Además, las emergencias pueden deberse a crisis financieras y económicas a menudo provocadas por la actividad humana. El efecto de las crisis financieras y económicas, comparado con el de las complejas emergencias descritas *supra*, es considerable y tiene una dimensión regional e internacional, como puede verse en el caso de la crisis financiera del Asia oriental.

Es importante reconocer que en algunos casos la línea divisoria entre los dos tipos de emergencias mencionados es tenue. Por ejemplo, una política oficial desacertada de conservación de los recursos y desarrollo de la infraestructura rural puede a veces aumentar la vulnerabilidad de algunas zonas geográficas o de grupos socioeconómicos específicos. Como resultado, una perturbación climática previsible (por ejemplo, un ciclo decenal de inundaciones) puede convertirse en un desastre natural.

## **B. Impacto en los proyectos y el grupo-objetivo del FIDA**

### **Pobreza rural y emergencias**

6. La documentación relativa a los desastres concuerda por lo general en que existe un nexo entre la pobreza y las emergencias, las cuales tienden a ser interactivas y a reforzarse mutuamente. En primer lugar, la pobreza aumenta la vulnerabilidad frente a las emergencias. Determinados estudios han establecido que la pobreza física y material es siempre el indicador más visible de la vulnerabilidad. Ésta frecuentemente precede a las emergencias y contribuye a agravarlas, especialmente si se trata de desastres naturales. La población pobre es siempre la más afectada, incluso teniendo en cuenta que los desastres no discriminan. Las emergencias contribuyen a perpetuar la pobreza, como lo demuestra el aumento del nivel de ésta en Fiji tras los golpes militares de 1987 y el ulterior declive económico. En una emergencia compleja, la población generalmente está expuesta a condiciones de pobreza extrema, al disponer de escasos o ningún medio de sustento. La desorganización de la actividad productiva y del ciclo de producción agrícola como resultado de una emergencia compleja incide fuertemente en la población rural pobre. Asimismo, los desastres naturales contribuyen a aumentar y/o intensifican la pobreza rural, como demuestran los casos de Bangladesh, Etiopía y la R.P.D. de Corea. Por último, el aumento de las disparidades económicas puede ser una fuente de conflictos.



7. En resumen, la interacción entre la pobreza y las emergencias se refleja en el impacto mayor de estas últimas en los segmentos más pobres de la sociedad debido a su vulnerabilidad, a la vez que la pobreza crónica es una causa importante de emergencias, incluso de conflictos armados. Ahora bien, es posible romper este círculo vicioso si se asigna una prioridad constante a la reducción de la pobreza en el contexto de un desarrollo de base amplia; y si en la asistencia posterior a las emergencias se tiene debidamente en cuenta el efecto sobre los grupos vulnerables y las necesidades de éstos, en particular, los pobres de las zonas rurales, incluidos las mujeres y los niños.

### **El impacto en los proyectos y el grupo-objetivo del FIDA**

8. Una crisis puede influir negativamente en los proyectos y el grupo-objetivo del FIDA en las formas siguientes:

- a) **Daños causados a los servicios creados con financiación del proyecto, pérdida de bienes y de personal de éste y eventual interrupción de su ejecución.** Esta última invalida el impacto previsto en los beneficiarios y socava su sostenibilidad. Puede también limitar indirectamente la capacidad del prestatario para reembolsar las cantidades recibidas en préstamo.
- b) **Desorganización de la actividad productiva del grupo-objetivo del FIDA.** Esto a su vez produce efectos tales como: menores ingresos, incapacidad para ahorrar e invertir dentro o fuera de las explotaciones agrícolas, menores perspectivas de crecimiento a largo plazo, endeudamiento, y dependencia de las medidas de socorro. Las crisis además ponen en peligro la seguridad alimentaria de las familias del grupo-objetivo del FIDA y reducen sus posibilidades de librarse de la trampa de la pobreza.
- c) Además, las crisis relacionadas con los conflictos suelen producir **efectos negativos de carácter institucional** que debilitan considerablemente el sentimiento de identificación de los beneficiarios con los proyectos y reducen su sostenibilidad. Esos efectos se deben normalmente a la destrucción del tejido social, el desmoronamiento de las instituciones rurales (incluidas las organizaciones comunitarias) y la paralización total o parcial de la institución pública responsable de la ejecución general del proyecto.

### **C. La cuestión del *continuum***

9. La noción de un *continuum* entre las medidas de socorro y las actividades de desarrollo surgió a principios del decenio de 1990 cuando empezó a extenderse entre los donantes y otros agentes la preocupación y el convencimiento de que los programas de emergencia y asistencia humanitaria carecían muchas veces de continuidad y coherencia en los casos en que las emergencias, especialmente las complejas, se convertían en un fenómeno recurrente. Se ha utilizado asimismo con frecuencia para describir un modelo ideal de vinculación entre las actividades de socorro, de rehabilitación y de desarrollo (para las definiciones, véase el recuadro 2). Sin embargo, de hecho las diferentes formas de intervención en el *continuum* pocas veces se producen de forma secuencial o lineal. La experiencia de Rwanda así lo confirma (véase *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*). La propia experiencia del FIDA sugiere además que los diferentes tipos de actividad en el *continuum* no deben considerarse como un proceso irreversible. En algunos casos, los frágiles resultados de las medidas de rehabilitación tras un período de desastres naturales o provocados por el hombre pueden quedar anulados por el repentino estallido de otra crisis de la misma o diferente naturaleza que plantee la necesidad de una nueva ronda de medidas de socorro de emergencia.

**Recuadro 2: Socorro de emergencia e intervenciones posteriores a las emergencias - Definiciones**

**El socorro de emergencia** supone una asistencia inmediata, de supervivencia, a las víctimas de crisis y conflictos violentos. La mayoría de las operaciones de socorro deben organizarse en poco tiempo y su ejecución es a corto plazo, cumpliéndose generalmente los objetivos de los proyectos en un año. Su finalidad principal es salvar vidas humanas facilitando alimentos, medicina y abrigo.

**Las operaciones de rehabilitación** se superponen con las operaciones de socorro y normalmente prevén la consecución de sus objetivos en un plazo de dos años. Sus fines principales son iniciar la reconstrucción de la infraestructura a nivel nacional y local y salvaguardar o proteger los medios de subsistencia. Como la autosuficiencia de los beneficiarios es un objetivo importante, la gestión de los proyectos/programas se pone gradualmente bajo el control local. Pueden introducirse planes de recuperación de costos, proyectos generadores de empleo en gran escala y operaciones de fondos rotatorios. En situaciones de inestabilidad continua, la prevención de desastres (evitar la repetición de la emergencia) y la mitigación de éstos (reducir el impacto de un posible deterioro de la situación) son aspectos esenciales de las medidas de rehabilitación.

**Las operaciones de desarrollo** se proponen alcanzar objetivos a largo plazo (más de dos años) y presuponen la existencia de condiciones de seguridad y una administración pública operativa que persigue objetivos y estrategias nacionales en colaboración con asociados externos. Son normales los estudios de viabilidad y las evaluaciones *ex ante* de proyectos, las evaluaciones del impacto ambiental y los análisis sociales (incluidas las cuestiones de género).

Es importante señalar que las operaciones de socorro de emergencia, de rehabilitación y de desarrollo muchas veces se llevan a cabo de manera simultánea. Estas distintas formas de asistencia pueden clasificarse en función de sus objetivos inmediatos y su duración, más que sobre la base de una supuesta secuencia lógica o cronológica que conduzca de las operaciones de socorro a las actividades de desarrollo.

**Fuente:** OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), *Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*, mayo de 1997.

10. A pesar de las percepciones e interpretaciones considerablemente diferentes de la noción de *continuum*, los donantes y demás partes interesadas se hallan por lo general de acuerdo en que se ha producido una brecha inquietante en la transición de las actividades de socorro a las de desarrollo, o en que, con bastante frecuencia, se han llevado a cabo medidas de socorro prescindiendo del *continuum*. La cooperación del FIDA con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en apoyo del Proyecto de Rehabilitación de Pastizales y Generación de Ingresos para los Refugiados en el Jorasan Meridional (Irán) es un caso típico en el que la sostenibilidad de los servicios creados se vio comprometida por la falta de financiación en el período posterior al apoyo prestado por el ACNUR. También en América Central pueden señalarse casos similares en los que muchas de las actividades de rehabilitación, iniciadas originalmente en el marco del socorro de emergencia, apenas subsisten hoy día. Varios factores pueden dar lugar a una brecha en la transición de las operaciones de socorro a las actividades de desarrollo, en particular: a) un compromiso insuficiente por parte de los gobiernos (legítimos o *de facto*) en relación a los aspectos a largo plazo de las intervenciones; b) falta de interés en los objetivos de desarrollo en las operaciones de socorro de emergencia, debido posiblemente al mandato limitado de los organismos de socorro; c) falta de una intervención oportuna de los organismos de desarrollo en las situaciones posteriores a las emergencias a fin de aprovechar las operaciones de socorro, debido también a problemas relacionados con el mandato; y d) una coordinación inadecuada entre los distintos actores, que da lugar al aislamiento de las ayudas de socorro y las intervenciones de rehabilitación y en favor del desarrollo. Para colmar la brecha, la asistencia que sigue a las emergencias debe integrarse en un marco coherente y facilitarse sobre la base de una coordinación adecuada entre los distintos actores a fin de asegurar la necesaria complementariedad (véase el recuadro 3 para información sobre la



experiencia en Malí). Basándose en experiencias sobre el terreno, la comunidad de desarrollo ha llegado a comprender gradualmente que el momento de la asistencia para el desarrollo después de crisis es sumamente importante. Unas intervenciones oportunas pueden contribuir notablemente a cerrar la brecha entre el socorro y la recuperación, asegurando de esta manera un *continuum* dinámico.

#### **D. Experiencia anterior y enseñanzas extraídas**

11. En el cuadro de la página 9 se enumeran las intervenciones del FIDA en varias situaciones posteriores a crisis derivadas tanto de desastres naturales como provocados por el hombre. El apéndice I contiene información adicional sobre los proyectos y programas. El diseño y ejecución de esos proyectos y programas ponen de manifiesto la especial importancia del momento de la intervención en apoyo del desarrollo en los períodos posteriores a crisis. Ello se debe a que la prontitud de las intervenciones puede, por una parte, contribuir a colmar la brecha entre socorro y recuperación, aumentando así la eficacia y eficiencia de utilización de los recursos y, por otra, asegurar una perspectiva a más largo plazo de todas las formas de asistencia, estableciendo de este modo las bases de una paz duradera y un desarrollo sostenible. Cabe citar como ejemplo los proyectos financiados por el FIDA en Bangladesh y El Salvador.

12. La experiencia del FIDA en África y América Central ha puesto de manifiesto que, al preparar las intervenciones y los programas de reinserción sostenible en situaciones posteriores a conflictos, se debe otorgar la debida importancia a los siguientes elementos: identificación de las causas de la emergencia y seguridad de que se responde a ellas en la asistencia posterior al conflicto; conocimiento de las condiciones locales; participación y logro de consenso, particularmente necesidad de alentar la participación de los beneficiarios; selección y desarrollo de las zonas de los proyectos; importancia de evitar toda discriminación contra las poblaciones residentes en las zonas receptoras de refugiados para facilitar el proceso de integración social; atribución de la debida importancia a la equidad y las cuestiones de género; promoción del empleo, especialmente para los jóvenes de ambos sexos; apoyo al aumento de la capacidad y a la capacitación; adopción de medidas adecuadas para reducir al mínimo los riesgos en materia de seguridad; comprensión de las necesidades culturales y psicológicas de la población; ejecución de obras de infraestructura con participación comunitaria; necesidad de cerciorarse de la visibilidad y rápido impacto de la intervención; y mejor coordinación y colaboración con los asociados. Debe prestarse particular atención a la necesidad de un marco coherente para colmar la brecha entre las medidas de socorro y las encaminadas a promover el desarrollo. A este respecto, es preciso hacer especial hincapié en la planificación de la ejecución y en la existencia de una adecuada capacidad de ejecución, puesto que un buen diseño y una buena planificación no pueden bastar por sí solos para lograr resultados sostenibles.



**Recuadro 3: Participación del FIDA en la ayuda multilateral a Malí para la recuperación posterior a las crisis**

La experiencia del FIDA en Malí confirma la necesidad de coordinar las intervenciones en situaciones posteriores a crisis para lograr la complementariedad. La participación del Fondo en los esfuerzos multilaterales en ese país tuvo lugar: i) en 1986-89, a raíz de la sequía de mediados del decenio de 1980 que provocó el desplazamiento de la población nómada indigente de la parte norte de Malí; y ii) en 1993-97, para promover la seguridad alimentaria y de ingresos de las poblaciones residentes, así como la reinserción socioeconómica de los repatriados, tras la rebelión armada de los Tuareg en 1990-92.

Durante esos dos períodos, el FIDA, en consulta con los gobiernos interesados (Malí como país de origen y Argelia como país de asilo de las personas desplazadas) y en estrecha colaboración con otros asociados, entre ellos organismos de las Naciones Unidas y ONG, adoptó las siguientes medidas:

a) Formulación del Programa de Seguridad Alimentaria y de Ingresos de Kidal, en Malí septentrional, en 1987, como aporte a la solución a largo plazo de problemas socioeconómicos. En vista de las limitaciones en cuanto al mandato, los conocimientos técnicos y los recursos financieros del FIDA, otros asociados, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD) y la Asociación de Cooperación e Investigación para el Desarrollo (ACORD), aceptaron prestar su apoyo al programa de Kidal.

b) Ejecución de un proyecto piloto para preparar el programa de Kidal en 1986-87, en colaboración con el PMA. Ese proyecto combinó el suministro de alimentos con la reconstitución de las existencias ganaderas. Al término de la fase piloto se había atendido a más de 350 familias muy necesitadas, superando en un 20% el objetivo previsto.

c) Elaboración de un plan de acción en 1989 para prestar asistencia a la repatriación y reinserción socioeconómica de las poblaciones rurales desplazadas.

d) Después del tratado de paz celebrado a mediados de 1992 entre el Gobierno de Malí y los antiguos rebeldes Tuareg, se pidió al FIDA que prestara asistencia para formular y ejecutar un plan actualizado de acción en favor de los repatriados, detallando las diferentes etapas de las intervenciones y la función de los distintos organismos de acuerdo con sus mandatos respectivos. A diferencia del plan de 1989, el de 1993 requirió una estrecha colaboración con el ACNUR, debido a una nueva oleada de desplazamientos de población y a la necesidad de resolver cuestiones relacionadas con la protección.

Estos esfuerzos dieron lugar a un acuerdo cuatripartito, en el que intervenía Malí como país de origen, Argelia como país de asilo, el ACNUR como coordinador de las repatriaciones y el FIDA como iniciador de un programa, que proporcionó el marco para la transición de la fase de socorro a la de rehabilitación y desarrollo. El papel de primera línea del FIDA quedó también confirmado mediante la adopción del plan de acción como modelo de enfoque para su posible repetición, después de la extensa visita al norte de Malí realizada por una misión de distintos organismos de las Naciones Unidas.



13. Análogamente, las intervenciones del FIDA después de desastres naturales han confirmado la necesidad de centrarse en la pronta recuperación de la capacidad productiva en la etapa inmediatamente posterior al desastre. Como ha demostrado claramente la experiencia del Fondo con el Programa Especial para los Países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación (PEA) y la asistencia prestada a las víctimas de ciclones en Bangladesh, las intervenciones del FIDA después de desastres deben diseñarse con miras a prestar asistencia a las comunidades afectadas para que puedan pasar de una existencia basada en las medidas de socorro a la recuperación de su producción de subsistencia y la reconstrucción de su base de capital y, a partir de ahí, a un desarrollo sostenible a más largo plazo. Debe insistirse especialmente en la necesidad de fortalecer la capacidad de las instituciones locales a nivel de base de los beneficiarios, para dotarlas así de los medios que les permitan afrontar en mejores condiciones los posibles desastres futuros.

14. La intervención del Fondo debe adaptarse específicamente a cada situación. La experiencia del FIDA ha demostrado que después de las crisis suele ser necesario reestructurar y ajustar la cartera de proyectos. En Rwanda, por ejemplo, las hostilidades internas dieron lugar a la suspensión en mayo de 1994 de todos los proyectos que estaba ejecutando el FIDA en el país. Una vez que cesaron las hostilidades, los proyectos se reestructuraron, sin perjuicio de sus respectivos objetivos generales, para que respondieran al cambio de la situación y a las nuevas prioridades del Gobierno. Las zonas de intervención y los grupos-objetivo se ampliaron a fin de atender las necesidades de un número mayor de familias pobres, algunas de ellas indigentes debido a las pérdidas sufridas durante la guerra. El caso de Rwanda reveló también que toda respuesta a una situación posterior a un conflicto debe incluir, entre las actividades de los proyectos reestructurados, la rehabilitación de la infraestructura rural dañada. Un ejemplo análogo es el de Malí, donde el FIDA prestó apoyo al proceso de reinserción de repatriados en la sociedad local. Es importante también cerciorarse de que el apoyo se presta a actividades específicas para que los beneficiarios puedan entregarse gradualmente a la reconstrucción rural en la fase inmediatamente posterior a la crisis.

15. Los proyectos del FIDA se financian principalmente con préstamos. Así, la intervención del Fondo en situaciones posteriores a crisis debe hacerse principalmente sobre esa base. Sin embargo, es importante una financiación selectiva a título de donación con el fin de generar sinergias entre los diferentes tipos de actividades requeridas por los proyectos de recuperación posteriores a crisis. Este tipo de financiación incluye las siguientes modalidades: a) donaciones para la financiación de un componente de un proyecto; b) donaciones en el marco del Servicio de Operaciones Especiales (SOE); y c) donaciones en el marco del Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG (PAC/ONG). La experiencia del Programa Especial para los Países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación (PEA) confirma que las donaciones para la financiación de componentes resultan idóneas para actividades específicas en situaciones posteriores a crisis, por ejemplo la asistencia técnica relacionada con los proyectos y el aumento de la capacidad con miras a facilitar su ejecución. Al mismo tiempo, el SOE es un instrumento útil para lograr una expedita puesta en marcha de la ejecución de un proyecto que, de otro modo, podría verse retrasada por las limitaciones impuestas a la prefinanciación de las actividades en muchos de los ámbitos geográficos de las operaciones del FIDA. En virtud de sus objetivos declarados, el PAC/ONG puede desempeñar una función concreta en apoyo de las ONG a fin de que éstas ensayen medios innovadores de valorizar las estrategias de supervivencia adoptadas por las poblaciones rurales durante las crisis. Ello puede ser útil para mejorar la preparación de los pobres frente a futuras crisis, como ilustra un proyecto de ActionAid en Sierra Leona, al que el FIDA facilitó en 1997 una donación del PAC/ONG inmediatamente antes del golpe militar. Como los recursos de que dispone para la financiación en forma de donación son limitados, el FIDA debe continuar tratando de lograr cofinanciación de otras fuentes. La combinación de los préstamos del FIDA con donaciones proporcionadas por otros asociados, como el Programa Conjunto con el Fondo Belga de Supervivencia (véase el recuadro 4) y donantes bilaterales, puede aumentar la complementariedad de las diferentes fuentes de apoyo.



## Proyectos y programas iniciados por el FIDA para situaciones posteriores a crisis

Título y duración del proyecto/programa	Cuantía de la financiación del FIDA (millones de USD)	Modalidad de la financiación del FIDA	Tipo de crisis	Principales rubros de la ayuda
<b>Uganda:</b> Programa de Rehabilitación Agrícola en Uganda Septentrional y Oriental (1982-83)	19,30	Préstamo (condiciones muy favorables)	Disturbios civiles	Suministro de insumos básicos para la producción agrícola, la ganadería y la pesca; aumento de la capacidad.
<b>Etiopía:</b> Programa de Rehabilitación de Zonas Afectadas por la Sequía (1985-87)	12,50	Préstamo (condiciones muy favorables)	Sequía	Suministro de semillas/herramientas, conservación de suelos y aguas, abastecimiento de agua potable y mejora de los servicios rurales de salud.
<b>Programa Especial para los Países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación (PEA)</b> (1986-95) a/	375,40 b/	Préstamos c/	Sequía	Suministro de insumos agrícolas, actividades generadoras de ingresos, otros rubros directamente vinculados con la reactivación de la productividad y el reforzamiento de la capacidad de resistencia frente a las crisis.
<b>Malí:</b> Programa de Seguridad Alimentaria y de Ingresos de Kidal (1988-97) d/	10,15 d/	Préstamo c/	Sequía y disturbios civiles	Crédito para insumos, cultivo de hortalizas por mujeres, actividades generadoras de ingresos, infraestructura rural/social.
<b>Bangladesh:</b> Proyecto de Asistencia Especial a los Hogares Rurales Afectados por el Ciclón (1991-97)	15,40	Préstamo (condiciones muy favorables)	Ciclón	Construcción de refugios, fondos de desarrollo a nivel de aldea, infraestructura rural, movilización social y capacitación.
<b>El Salvador:</b> Proyecto de Rehabilitación y Desarrollo para Poblaciones Afectadas por el Conflicto: Departamento de Chalatenango (1992-2000)	12,98	Préstamo (condiciones intermedias)	Disturbios civiles	Reconstrucción de la base productiva e institucional, gestión del medio ambiente, crédito, extensión y capacitación.
<b>Faja de Gaza y Jericó:</b> Programa de Ayuda y Desarrollo en la Faja de Gaza y Jericó (1994-96)	3,00	Donación	Disturbios civiles	Mejoras a nivel de finca, actividades generadoras de ingresos, fomento de la pesca.
<b>Angola:</b> Proyecto de Desarrollo de Cultivos Alimentarios en la Región Septentrional (1995-2003)	13,40	Préstamo (condiciones muy favorables)	Disturbios civiles	Investigación adaptativa, extensión, capacitación, fondos comunitarios de desarrollo para infraestructura social y remoción de minas terrestres.
<b>Rwanda:</b> Programa de Rehabilitación de los Repatriados Rwandeses (1997-98)	2,79	Donación	Disturbios civiles	Insumos agrícolas, distribución de ganado, rehabilitación de centros de salud.
<b>Corea, RPD:</b> Proyecto de Rehabilitación Agrícola y Ganadera (1998-2002) e/	28,91	Préstamo (condiciones muy favorables)	Inundaciones	Insumos agrícolas, crédito para actividades ganaderas, capacitación, apoyo institucional.
<b>El Salvador:</b> Proyecto de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nor-Oriente (1998-2003)	18,00	Préstamo (condiciones intermedias)	Disturbios civiles	Actividades generadoras de ingresos, servicios financieros rurales, infraestructura social y rural.

- Notas:**
- a/ Para simplificar la presentación, se ha considerado el PEA como un solo programa, en el entendimiento de que todos sus proyectos tenían por objeto responder a las consecuencias de la sequía. No obstante, debe reconocerse que en varios casos las intervenciones previstas estaban también destinadas, expresa y voluntariamente, a prestar apoyo a la reconstrucción posterior a un conflicto, como ocurrió en el caso de Malí, Mauritania y el Níger. Para más información véase el apéndice I.
  - b/ Esta cifra representa la cuantía acumulada de 48 préstamos financiados con recursos del PEA.
  - c/ Los préstamos se concedieron en condiciones muy favorables y se complementaron en algunos casos con la financiación de componentes de proyectos mediante donaciones.
  - d/ El programa se financió en el marco del PEA y la cuantía del préstamo se ha incluido en la cifra acumulada de todo el PEA indicada en la línea precedente. Se ha consignado por separado debido a su participación, en el curso de su ejecución, en las actividades de apoyo a la repatriación de la población en una situación posterior a un conflicto.
  - e/ El componente de cultivos que supone el suministro de insumos agrícolas fundamentales tiene una duración de un año.



**Recuadro 4: El Programa Conjunto con el Fondo Belga de Supervivencia (PC-FBS)**

El Programa Conjunto con el Fondo Belga de Supervivencia (PC-FBS), puesto en marcha en 1985, se halla ahora en su segunda fase. Inicialmente, el Programa se centró en el Cuerno de África, zona muy afectada por la guerra y las sequías y amenazada periódicamente por el hambre. Durante la primera fase se prestó apoyo a 13 proyectos, por una cuantía aproximada de USD 63 millones. En la segunda fase (1996-2000) se hace hincapié en la prevención de conflictos en respuesta a las condiciones posbélicas; la zona de los proyectos se ha ampliado para incluir la Región de los Grandes Lagos, los países del Sahel Central y Angola. En la actualidad, es frecuente que se combinen los préstamos del FIDA y las donaciones del PC-FBS en los países beneficiarios, lo que facilita la complementariedad y refuerza el impacto conjunto a nivel comunitario.

### **III. FUNCIÓN DEL FIDA EN EL CONTEXTO DE LAS ASOCIACIONES**

#### **A. Cooperación y coordinación interinstitucional**

16. La constitución de asociaciones con otros participantes en el proceso de desarrollo es un requisito previo esencial para que el FIDA pueda prestar un apoyo eficaz a su principal grupo-objetivo, la población rural pobre, a fin de que pueda hacer realidad sus esperanzas de desarrollo. Esas asociaciones cobran una importancia aún mayor en las situaciones posteriores a crisis, ya que la diversidad de éstas requiere de los distintos asociados respuestas diferentes, que es necesario dar de manera coordinada y coherente. Como la prestación de apoyo al término de crisis no es competencia de ningún organismo en concreto, y a la vista de la multiplicidad de los agentes que intervienen en tales situaciones, es vital para el FIDA que su intervención se base en una coordinación y cooperación estrechas y flexibles con todos los asociados, incluido el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, los organismos bilaterales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

#### **El sistema de las Naciones Unidas**

17. La asistencia a los países que se enfrentan con emergencias complejas y de otro tipo ha atraído en grado creciente la atención del sistema de las Naciones Unidas. En 1997, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC), que reúne a todos los jefes ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas, con inclusión de las instituciones de Bretton Woods, y que es presidido por el Secretario General, examinó la cuestión en profundidad. Este asunto ha sido también debatido por el Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas (GCMP), en el que participan el FIDA y otras organizaciones importantes de financiación de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas han seguido estos debates con sumo interés y han apoyado firmemente los esfuerzos del Secretario General encaminados a promover una respuesta coherente de todo el sistema con el fin de ayudar a los países afectados a acelerar su recuperación y la reanudación del proceso de desarrollo.

18. A la luz de sus debates, el CAC acordó superar las divisiones existentes entre los programas de socorro y los de desarrollo, que se reflejan en las diferencias actuales de enfoques, presupuestos y funciones, lo que a su vez agudiza esa distinción. En este contexto, el Secretario General ha elaborado un marco estratégico para lo que califica de “consolidación de la paz”, subrayando que el objetivo debe ser integrar la capacidad analítica del sistema, su capacidad de mediación política e intervención humanitaria y su experiencia en la cooperación para el desarrollo, a fin de constituir una fuerza coherente. Partiendo de este enfoque, se ha puesto de relieve la existencia de posibles brechas entre las operaciones de socorro y las medidas de fomento del desarrollo, reconociéndose que los medios de subsistencia de los grupos pobres y vulnerables se hallan particularmente amenazados por las perturbaciones que ocasionan las crisis. En este contexto, se ha pedido a los organismos de desarrollo,



incluido el FIDA, que colaboren en la eliminación de esas brechas y que respalden las actividades de consolidación de la paz. Las instituciones de Bretton Woods han aceptado también encuadrar su acción en ese marco.

19. Como parte del conjunto de medidas de reforma, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) y el Marco de Asistencia para el Desarrollo (UNDAF) representan en la actualidad los instrumentos fundamentales de la coordinación interinstitucional. El FIDA es miembro del UNDG y participa en el UNDAF y en los procesos comunes de estrategia de los países; y mantiene estrechas relaciones con diversos organismos miembros del UNDG que presentan fuertes complementariedades con el Fondo. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el PMA son dos de los asociados más importantes del FIDA. Éste ha cooperado estrechamente con ambas organizaciones en la prestación de asistencia a países como Angola, la R.P.D. de Corea y Rwanda. Esa cooperación ha puesto de manifiesto las complementariedades de los tres organismos en situaciones posteriores a crisis. Concretamente, la FAO tiene la competencia necesaria para realizar evaluaciones de las necesidades (con frecuencia en colaboración con el PMA), evaluar las necesidades de socorro agrícola y adquirir insumos con los recursos proporcionados por donantes y otros organismos de financiación. El PMA tiene experiencia en la prestación de apoyo en forma de alimentos por trabajo en el ámbito de la reconstrucción rural, en planes de producción de semillas mediante la ayuda alimentaria, y en la evaluación de necesidades conjuntamente con la FAO. Tanto la FAO como el PMA presentan la ventaja adicional de disponer de oficinas en los países. La ventaja comparativa del FIDA reside en su financiación de actividades estrechamente relacionadas con el proceso de recuperación rural, incluido el suministro de insumos, y en cerciorarse de que el apoyo posterior a crisis se presta dentro del marco de proyectos de desarrollo rural en curso apoyados por el Fondo y otros donantes. En razón de estas ventajas comparativas, los tres organismos han mantenido una estrecha cooperación en sus operaciones sobre el terreno, en particular en las situaciones posteriores a las crisis, y sus jefes ejecutivos y los adjuntos de éstos se reúnen con frecuencia para examinar cuestiones de política. Los directivos a nivel regional y de países también se consultan regularmente para intensificar el intercambio de información sobre posibles esferas de acción conjunta, en particular con relación a situaciones posteriores a crisis. El FIDA, la FAO y el PMA intercambian igualmente información sobre sus respectivas actividades planificadas de proyecto y sobre sus calendarios de misiones.

20. Otro importante socio del FIDA en las situaciones posteriores a crisis es el ACNUR. Ambos mantienen consultas regulares, la última de las cuales se celebró en la sede del Fondo en marzo de 1998. Aprovechando pasadas experiencias, el FIDA y el ACNUR han reconocido que la cooperación debe centrarse en identificar la complementariedad de las operaciones sobre el terreno y, sobre esa base, determinar el momento del apoyo. Casos concretos de cooperación son los referentes a la reintegración a nivel comunitario para restablecer una situación de normalidad para los repatriados, especialmente los refugiados. El ACNUR hace hincapié en la repatriación de los refugiados y la prestación de asistencia para la reintegración a corto plazo a escala limitada, en tanto que el objetivo del FIDA es apoyar las actividades de rehabilitación a más largo plazo en el marco de sus proyectos. En la actualidad, el FIDA y el ACNUR colaboran en la determinación de oportunidades de cooperación en Angola, Liberia, Malí, Rwanda y Sierra Leona. Se ha pedido al personal de las oficinas de ambas organizaciones en los países que mantengan estrecho contacto e intensifiquen el intercambio de información.

21. El FIDA mantiene una relación especial con el PNUD. A diferencia de la mayoría de los organismos de las Naciones Unidas, el Fondo no tiene oficinas en los países, por lo que a menudo recaba el apoyo del Representante Residente del PNUD en su condición de Coordinador Residente de las Naciones Unidas. El PNUD representa también una importante fuente de financiación en forma de donaciones para proyectos financiados por el FIDA, especialmente los relacionados con el fomento de la capacidad local. Tal ha sido el caso de muchos de los proyectos tradicionales del FIDA y de



diversas situaciones específicas posteriores a crisis, por ejemplo en la R.P.D. de Corea. Además, el Fondo a menudo participa activamente en consultas con los donantes y en misiones de donantes múltiples organizadas por el PNUD y/o el Banco Mundial.

### **Instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales**

22. La necesidad de cooperación no se limita exclusivamente al sistema de las Naciones Unidas. Como institución financiera, el FIDA tiene que establecer asociaciones estratégicas con las principales instituciones financieras internacionales y, a lo largo de sus veinte años de existencia, ha mantenido siempre estrecho contacto con los bancos multilaterales de desarrollo y otras instituciones financieras regionales. El Fondo debe continuar mejorando esas asociaciones a nivel local a fin de hacer frente adecuadamente a las necesidades de la población rural pobre en un entorno idóneo y a nivel macropolítico. En las situaciones posteriores a las crisis, la cofinanciación con esas instituciones contribuye a facilitar una recuperación gradual y sin sobresaltos en las zonas rurales.

23. Los donantes bilaterales son también importantes asociados del FIDA. La cooperación con los donantes en situaciones posteriores a crisis contribuye notablemente a que la asistencia se preste de manera coherente. A su vez, este último aspecto es esencial para la labor de la comunidad internacional de promover una paz duradera y un desarrollo sostenible después de las crisis. Sobre esta base, el FIDA ha tratado siempre de cooperar con los donantes en situaciones concretas posteriores a crisis, por ejemplo en varios países africanos y en El Salvador.

24. Además de promover un enfoque coherente de la asistencia posterior a las crisis, la necesidad de mantener una estrecha asociación con otras instituciones financieras internacionales y con los donantes viene confirmada por la importante cuestión de los atrasos en varios casos específicos. El Fondo está examinando actualmente esta cuestión con diversas IFI y donantes bilaterales.

### **Organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil**

25. Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a desempeñar un papel esencial en la recuperación posterior a las crisis. Su proximidad al pueblo y sus ricos conocimientos de las condiciones locales son siempre una base valiosa para la preparación de intervenciones oportunas después de crisis. Al mismo tiempo, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil suelen participar en la ejecución de proyectos del FIDA, como ha sido el caso en Angola, El Salvador y Malí. La experiencia ha demostrado que estas organizaciones son particularmente idóneas para llevar a cabo actividades a nivel de la comunidad y en respuesta a demandas específicas.

26. En el contexto de una estrecha cooperación y colaboración interinstitucional, el FIDA puede desempeñar la función que le corresponde en el apoyo de la recuperación posterior a las crisis. Con su grupo-objetivo específico, a saber la población rural pobre, y su experiencia operacional en la elaboración de modalidades participativas para llegar a los grupos vulnerables, el Fondo puede contribuir a ayudar a los grupos pobres a reanudar sus actividades productivas, con la finalidad de propiciar su recuperación y reducir su vulnerabilidad a crisis futuras. A este respecto, conviene subrayar que, en el contexto de la plena cooperación y coordinación con sus asociados, los esfuerzos del FIDA se orientarán a aumentar las perspectivas de un desarrollo sostenible.



## **B. Justificación de la intervención del FIDA y su función específica en apoyo de la recuperación posterior a las crisis**

27. La justificación de la intervención del FIDA en las situaciones posteriores a las crisis se basa en tres consideraciones:

- a) **El mandato.** La justificación de una intervención dinámica del FIDA en situaciones posteriores a las crisis deriva de su mandato de ayudar a los Estados Miembros en desarrollo a reducir la pobreza rural a través del apoyo a proyectos agrícolas y relacionados con la producción de alimentos. En la actualidad, las preocupaciones que indujeron a la comunidad internacional a crear el FIDA en 1977 - la pobreza rural y la seguridad alimentaria - siguen siendo las mismas; y todo parece indicar que lo seguirán siendo en el futuro previsible (véase *El desafío de la pobreza rural: El papel del FIDA*). La recuperación de la productividad agrícola, que se encuadra bien en el mandato del FIDA, es siempre una prioridad en las situaciones posteriores a las crisis, como lo confirma la experiencia de Rwanda (véase *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*). Además, el Fondo se ve con frecuencia obligado a participar en la asistencia posterior a las crisis a fin de responder adecuada y puntualmente al impacto negativo de las mismas en su grupo-objetivo y en las actividades de los proyectos. Ello es fundamental para el logro de los efectos deseados en el grupo-objetivo, así como para la sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones financiadas por el FIDA. No obstante, a la vista de su orientación y coherencia operativas el Fondo debe seguir actuando caso por caso, en lugar de intervenir indiscriminadamente en todas las situaciones posteriores a crisis.
- b) **Necesidad de intervenciones simultáneas en las situaciones posteriores a las crisis.** Se considera por lo general que los organismos de socorro y de desarrollo tienen sus funciones específicas en toda situación de crisis. Lo que parece menos claro es cómo colmar la brecha entre las intervenciones de socorro y las destinadas a promover el desarrollo. La experiencia adquirida gracias a las operaciones sobre el terreno revela que en las situaciones que siguen a las crisis deben adoptarse simultáneamente medidas de socorro, de rehabilitación y de desarrollo con la mayor celeridad posible, una vez que las circunstancias lo permitan (por ejemplo, los niveles de paz, seguridad y estabilidad). La recuperación puede verse obstaculizada cuando las medidas de socorro no van acompañadas o seguidas de asistencia para la rehabilitación y la reconstrucción. Unas medidas de desarrollo adoptadas en el momento oportuno propician la transición de las medidas de socorro a las de desarrollo a largo plazo. En esa creencia, en mayo de 1997 el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial dispuso la pronta intervención del Banco en las situaciones posteriores a conflictos. Este caso revelador demuestra que las instituciones financieras internacionales y la comunidad interesada en el desarrollo en su conjunto, tienen que ajustar sus políticas para responder a los nuevos desafíos que plantea la proliferación de emergencias derivadas de crisis.
- c) **La ventaja comparativa del FIDA.** En virtud de su mandato específico y de los recursos de que dispone, el FIDA ha adquirido una ventaja comparativa en la ejecución de proyectos de reducción de la pobreza, a micronivel y en emplazamientos específicos. Esta especificidad es particularmente útil en las intervenciones de desarrollo rural de ámbito zonal inmediatamente posteriores a una crisis, las cuales, por su misma naturaleza, están destinadas a restablecer la capacidad productiva y promover la autosuficiencia. Además, puede proporcionar la base para el desempeño de un papel catalítico, así como la flexibilidad necesaria para introducir elementos innovadores en la identificación y



articulación de respuestas adecuadas al problema de la inseguridad alimentaria y a las limitaciones que afrontan los grupos-objetivo del FIDA en las situaciones posteriores a las crisis.

#### IV. EL MARCO

28. **Objetivo.** La intervención del FIDA en la recuperación posterior a una crisis tiene por objeto ayudar a sus grupos-objetivo a reanudar inmediatamente el proceso de desarrollo y aumentar su capacidad de resistencia y respuesta a crisis futuras. El apoyo del FIDA a la recuperación posterior a crisis se concibió como ayuda para que el grupo-objetivo reanude sus actividades normales de producción, y debe considerarse como la primera fase de un proceso de desarrollo a más largo plazo.

29. **Condiciones.** La intervención del FIDA en la asistencia posterior a crisis se basa en los elementos siguientes:

- a) **Un enfoque caso por caso.** El FIDA intervendrá en las situaciones posteriores a las crisis caso por caso. El apoyo del Fondo se basará en las peticiones de los gobiernos, a fin de asegurarse del compromiso de éstos en favor de los aspectos a más largo plazo del desarrollo.
- b) **Factor propiciador.** La intervención del FIDA sólo se llevará a efecto cuando la crisis haya remitido, y en ningún caso se iniciará hasta que se reúnan los requisitos mínimos de seguridad para el personal encargado de la ejecución y la supervisión del proyecto.
- c) **Estrecha cooperación y coordinación interinstitucional.** En todos los casos debe considerarse que la estrecha cooperación y coordinación con los otros asociados es un requisito previo para el apoyo del FIDA. El objetivo principal es evitar que el Fondo preste asistencia en situaciones posteriores a crisis de manera aislada, y aumentar la complementariedad y evitar duplicaciones. El FIDA participará activamente en la respuesta a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas interviniendo en los procesos pertinentes del UNDAF y del UNDG, y tratará de reforzar sus acuerdos de cooperación con organismos como la FAO, el PMA, el PNUD y el ACNUR. Se prestará especial atención a la cooperación con la FAO y el PMA a fin de garantizar la complementariedad de las operaciones sobre el terreno. Al mismo tiempo, el Fondo trabajará en estrecha relación con las IFI, los organismos bilaterales, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil para que su apoyo contribuya al proceso de desarrollo sostenible.

30. **Posibles esferas de intervención del FIDA.** Sobre la base de experiencias pasadas, la intervención del FIDA se centrará en las siguientes esferas:



- a) **Recuperación de la productividad agrícola del grupo-objetivo del FIDA y apoyo a la reanudación de los procesos de desarrollo rural.** Las actividades prioritarias en esta esfera incluyen, por ejemplo: el suministro de semillas, fertilizantes y otros insumos clave para que el grupo-objetivo vuelva a emprender la senda de un desarrollo sostenible y se empeñe por lograr la autosuficiencia, la reconstitución de la cabaña y la rehabilitación de la infraestructura comunitaria esencial. Estas inversiones en infraestructura económica y social deben concebirse como medidas de desarrollo a largo plazo y, por consiguiente, conectarse a través de un enfoque coherente con una o más de las actividades que se enumeran a continuación.
- b) **Actividades generadoras de ingresos.** Puede apoyarse la creación de oportunidades de generación de ingresos dentro y fuera de la explotación agrícola que permitan a los beneficiarios elevar sus niveles de ingresos. Tales actividades también pueden tener un impacto positivo en la generación de empleo. El microcrédito y el apoyo a las microempresas, dos áreas en las que el FIDA ha acumulado conocimientos y una ventaja comparativa, son otros tantos instrumentos muy útiles.
- c) **Conservación de los recursos,** con inclusión de los suelos y las aguas, y la introducción de actividades agroforestales. Esta actividad reviste especial importancia para los proyectos de apoyo a las comunidades receptoras de refugiados y las poblaciones desplazadas internamente.
- d) **Fomento de la capacidad,** con objeto de fortalecer la capacidad de absorción y la identificación de la población local con las intervenciones de desarrollo. Ello comporta sobre todo la capacitación de personal técnico y directivo y la facilitación de la asistencia técnica requerida para la ejecución sin tropiezos de los proyectos del FIDA.

31. **Formas de participación.** El apoyo del FIDA a la recuperación después de crisis adoptará las formas siguientes:

- a) **Reajuste de la cartera de proyectos.** En caso de que el FIDA tenga proyectos en curso de ejecución en la zona afectada por la crisis, podrá procederse a una reestructuración de la cartera para prestar apoyo a las actividades de recuperación a través de ellos. Análogamente, si el FIDA ha diseñado ya algún proyecto para esa zona que aún no ha sido aprobado, podrá ajustarse su diseño para reorientar los objetivos a fin de incluir actividades de prevención y mitigación de desastres y de recuperación posterior a éstos. En las situaciones después de una crisis en las que la cartera de proyectos se halle suspendida a causa de atrasos en los pagos, la intervención del Fondo se guiará también por las políticas definidas en el marco normativo del FIDA para regular las relaciones con los países que tienen atrasos (documento GC 21/L.7)
- b) **Apoyo a una rápida reconstrucción.** El FIDA ofrecerá su apoyo para ayudar al grupo-objetivo a reanudar el proceso de desarrollo. Las actividades iniciales de reconstrucción más adecuadas para la asistencia del FIDA incluyen, en particular: el suministro de insumos; la reparación de infraestructuras rurales y sociales fundamentales a nivel comunitario; los planes de microcrédito; las microempresas; y el aumento de la capacidad local de ejecución de proyectos. Estas actividades inmediatas de reconstrucción pueden tener un plazo de ejecución más breve que las de un proyecto normal del FIDA.



32. **Criterios de selección.** En el suministro de apoyo para la recuperación después de una crisis, el FIDA tendrá en cuenta los siguientes criterios: a) complementariedad del apoyo del FIDA y las actividades de otros asociados en el marco general de la asistencia prestada por donantes en una situación específica; b) impacto en la recuperación de la productividad agrícola del grupo-objetivo y en la ejecución de los proyectos en curso; c) perspectivas de colmar la brecha entre las medidas de socorro y las medidas de desarrollo; d) potencial de aumento de la capacidad de resistencia del grupo-objetivo; y e) beneficios económicos previstos.

33. **Consideraciones relativas al diseño de las intervenciones.** En el diseño de los proyectos de recuperación posterior a una crisis hay que tomar en consideración las enseñanzas extraídas de las actividades realizadas anteriormente. Entre los factores que revisten un interés general al respecto, cabe mencionar los siguientes: evaluación participativa de las necesidades; identificación de las causas de la crisis y de las medidas de mitigación; estrategia de resistencia frente a las crisis en el futuro; énfasis en el diálogo y la cooperación con otros donantes; diseño flexible, que tenga un impacto rápido e intenso; utilización de la tecnología disponible; y atención especial a la capacidad existente. Debe hacerse particular hincapié en cuanto a asegurar la equidad, el tratamiento adecuado de las cuestiones de género, la participación de los beneficiarios, el aumento de la capacidad local y la función de la sociedad civil.

34. **Modalidades de financiación.** Los proyectos del FIDA para la recuperación posterior a una crisis se financiarán a través de:

- a) **Préstamos**, sujetos a las condiciones estipuladas en las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos. La mayor parte de la asistencia del FIDA se basará en la concesión de préstamos;
- b) **Donaciones**, que incluyen las destinadas a financiar componentes de proyectos sobre una base estrictamente selectiva y las acordadas en el marco del SOE y del PAC/ONG; y
- c) **Cofinanciación** facilitada por otros organismos, especialmente recursos para obras públicas.

35. **Ciclo de elaboración de los proyectos.** La naturaleza específica de las intervenciones posteriores a las crisis determina la necesidad de introducir algunos ajustes en el ciclo actual de elaboración de los proyectos. Al respecto, cabe mencionar los siguientes:

- a) **Un ciclo de elaboración más breve.** Para que el apoyo del FIDA se proporcione sin tardanza, puede acelerarse el proceso de elaboración de los proyectos de recuperación posterior a una crisis;
- b) **Seguimiento de la situación de los países y evaluación de riesgos en el proceso de elaboración del documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).** Con respecto a las situaciones en las que el FIDA pueda prestar asistencia para la recuperación posterior a una crisis, el Fondo reunirá información pertinente sobre la situación del país de que se trate. Son ejemplos de esa información los siguientes: evolución institucional; estado de las operaciones y actividades de socorro de otros agentes; estado de la cartera de proyectos del FIDA (si las hubiere); y posibles esferas de ayuda del FIDA. Cuando así proceda, el FIDA participará en los esfuerzos



interinstitucionales dirigidos a formular el plan de reconstrucción nacional. Toda la información se acumulará en un COSOP actualizado que será examinado por la Administración y servirá de base para una intervención rápida y bien orientada del Fondo en la fase de recuperación posterior a la crisis. En el COSOP actualizado se prestará especial atención a la evaluación de riesgos.

- c) **Equipo de Elaboración de Proyectos (EEP).** El EEP de un proyecto de recuperación posterior a una crisis se formará y operará respondiendo a la urgencia de actuar en el momento oportuno.

36. **Disposiciones para la ejecución.** En los proyectos de recuperación posterior a las crisis se establecerán mecanismos de seguimiento apropiados para poder afrontar los problemas que plantee el propio proceso. Las adquisiciones, los desembolsos y las disposiciones sobre financiación retroactiva se regirán por las políticas establecidas para los préstamos ordinarios.

37. **Actuación de la Junta Ejecutiva.** Las propuestas de intervención en situaciones posteriores a crisis serán sometidas a la Junta Ejecutiva, para su examen y formulación de orientaciones, en el contexto del documento sobre actividades planificadas en materia de proyectos. Para la aprobación de estas intervenciones por la Junta Ejecutiva se observarán los procedimientos establecidos para la aprobación de los préstamos del Programa Ordinario.

38. **Consecuencias en materia de recursos.** Como el FIDA actuará caso por caso, no se prevé que la continuación de su participación en la asistencia posterior a crisis influya en las asignaciones de recursos a nivel regional. Dentro de las regiones, el programa anual de trabajo se orientará por las estrategias regionales respectivas que establecen las esferas prioritarias del apoyo del Fondo.

\*\*\*\*\*

39. Se invita a la Junta Ejecutiva a examinar y aprobar el marco de la intervención del FIDA en las situaciones posteriores a las crisis, que se presenta en este documento.





## IFAD'S PAST PROJECTS AND PROGRAMMES RELATED TO POST-CRISIS SITUATIONS

1. By virtue of its mandate, IFAD has supported project interventions specifically aimed at post-crisis situations. The following is a brief description of post-crisis projects and programmes initiated by IFAD.

### 2. **Agricultural Reconstruction Programme in Northern and Eastern Uganda (1982-83).**

The programme was designed to contribute to the economic recovery of Uganda in the wake of the civil strife of 1980. The loan of approximately USD 19.3 million was approved in December 1981 for an expected implementation period of 18 months. Programme activities included: distribution of basic agricultural, livestock and fishing production inputs; provision of transport and other facilities for improved extension; institutional capacity-strengthening; and preparation for a follow-up project to address the longer-term problems of production. At its completion in 1985, the programme had benefited about 450 000 families, mostly smallholders. The Terminal Evaluation Report of August 1986 revealed that crop production had increased markedly with the implementation of the programme; and that the programme area, which was food-deficit prior to the programme, had become a net exporter of food to other areas. The report further indicated that “the objectives have been satisfactorily achieved, although there has been a big delay. The region is now in a better position to undertake long-term agricultural development which was previously difficult due to extreme shortage of basic production inputs and food.” (page 25) “Through the implementation of the Agricultural Reconstruction Programme, the material, technical and personnel resources have been synthesized to enable a smooth start of an agricultural change in the area. “ (page 26)

3. **Rehabilitation Programme for Drought-Affected Areas (1985-87) in Ethiopia.** Initiated in response to the famine in Ethiopia caused by three years of consecutive drought in the early 1980s, the programme was financed by an IFAD loan of USD 12.5 million and a BSF.JP grant of USD 5.0 million. It was designed to restore the peasant farmers' production capacity and increase their resilience to drought. Main components included: supply of seed and tools to allow for timely cultivation in 1985 and 1986; soil and water conservation to complement assistance provided by WFP; drinking water supply; and improvement of rural health services. The programme represented IFAD's participation in parallel efforts by the European Economic Community and the World Bank to rehabilitate agricultural productivity in the target areas. Those efforts saved more than two million people from hunger as the 1985 harvest yielded an estimated 70 000 t of cereals. The overall implementation of the programme was completed in 1987, two years later than expected. The May 1994 programme completion report indicated that “... despite serious difficulties and hurdles due to frequent changes in [the] administrative, socio-economic and political structures of the country and prolonged civil strife, implementation of planned project activities has been highly encouraging”.

4. **Special Programme for Sub-Saharan African Countries Affected by Drought and Desertification (SPA) (1986-95).** The SPA was launched in 1986 to help sub-Saharan African countries rehabilitate and reactivate their agricultural sectors in the wake of severe droughts during the early and mid-1980s, and specifically aimed at restoring the productivity of smallholders and building greater resilience to drought and environmental stress at the farm level. The programme was implemented in two phases: Phase I, from 1986 to 1991; and Phase II, from 1992 to 1995. Altogether, 25 sub-Saharan African countries benefited from 48 loans, for a cumulative amount of approximately USD 375.4 million. Main project activities included: a variety of agricultural and rural development interventions; small-scale irrigation; credit; and extension and training. Over time,



the SPA placed increasing focus on supporting small-scale off-farm income-generating activities, a key household survival strategy adopted by smallholders in sub-Saharan African countries. It should be noted that, in some countries, the SPA interventions were also designed to address post-conflict reconstruction, especially where past resource allocations disparities had rendered the IFAD target group particularly vulnerable to natural disaster or civil strife. For example, the Special Country Programme in Niger (SRS 009-NG/023-NG) included a specific component for assisting in the socio-economic reintegration of displaced persons; and the Agricultural Rehabilitation Programme in Mauritania (SRS 001-MR/022-MR) offered a framework for the allocation of land resources to landless Mauritanian refugees in the wake of the 1989 cross-border conflict between Senegal and Mauritania. By implementing the only multilateral programme specifically targeted at sustainable natural resource management among small and poor farmers in sub-Saharan Africa, IFAD developed considerable experience in conceptualizing resource conservation issues, designing sustainable responses and supporting effective implementation.

5. **Kidal Food and Income Security Programme (1988-97) in Mali.** The programme was initiated in November 1998 within the framework of the SPA and financed with a loan of USD 10.15 million and a grant of USD 0.85 million. Cofinanciers included IsDB (USD 2.5 million), UNICEF (USD 0.4 million), WFP (USD 0.34 million) and ACORD (USD 0.25 million). The programme was designed to rehabilitate and develop the economy of the Kidal region, and to assist the voluntary return and social integration of destitute pastoralists living under precarious conditions in neighbouring countries.

6. As the start-up of implementation in 1990 coincided with social and civil unrest throughout the whole of northern Mali, effective programme activity could start only in 1993, concentrating on group development support and distribution of seed and farm tools on credit. Implementation came to a halt in 1994 owing to increased rebel activities in the project area. The official cessation of hostilities in 1995 made it possible to resume programme implementation in 1996, but the returnee population in the project area increased dramatically from 3 000 to at least 30 000 people. This notwithstanding, the project helped to establish a large number of beneficiary associations in 1996, 320 of which (including 54 women's associations) received credit for agricultural inputs, vegetable gardening schemes and income-generating activities.

7. **Special Assistance Project for Cyclone-Affected Rural Households (1991-97) in Bangladesh.** Following the devastating cyclone which hit Bangladesh in April 1991, IFAD stepped forward to design a project, in less than six months, to rehabilitate the production base of the cyclone victims and help strengthen the ability of the coastal communities to withstand such natural disasters in the future. Project implementation began in early 1992, financed by an IFAD loan of USD 15.4 million and supplemented by grants from Danish International Development Assistance (USD 2.1 million) and the European Union (EU) (USD 2.0 million). Main items of support included assistance to purchase agricultural inputs, power tillers, livestock, boats and fishing equipment, rehabilitate minor irrigation works, and stimulate off-farm activities involving women. The mid-term review of 1994 noted that the project had been fairly successful in helping rural households to replace their lost assets and that, to a certain extent, it had restored the critical flow of income to such households.

8. **Rehabilitation and Development Project for War-Torn Areas in the Department of Chalatenango (1992-2000) in El Salvador.** The project was part of IFAD's efforts to support the Central American peace process through post-emergency rehabilitation activities. The loan of USD 12.98 million on intermediate terms was approved by the Executive Board in December 1992, only 10 months after the ceasefire was declared effective. This early engagement permitted IFAD to build on the work already carried out by UNHCR among the returnees and demobilized soldiers, and by NGOs and civil society in general. The project has been cofinanced by a number of partners,



including EU, UN agencies and NGOs. Project activities include provision of credit, extension, training, and on-farm soil conservation; and project implementation is mainly carried out by local NGOs.

9. **Gaza Strip and Jericho Relief and Development Programme (1994-96).** The programme was designed to respond to the development challenge brought about by the historic agreement of 13 September 1993 between the Palestine Liberation Organization and the Government of Israel; and specifically to restore sustainable agricultural production and promote employment-generating activities for resource-poor households. The programme was approved in December 1993 and funded by an IFAD grant of USD 3.0 million. Project components included: on-farm development; inputs for fisheries development; income-generating activities; and institutional support.

10. **Northern Region Foodcrops Development Project (1995-2003) in Angola.** Approved in December 1995, the project is financed by a loan of USD 10 million from IFAD's regular resources, a loan of USD 3.4 million under the SPA, and BSF.JP cofinancing of USD 3 million. It was designed to assist community rehabilitation and the re-establishment of food security in a war-devastated zone (i.e., the Northern Plateau) through an NGO-executed community rehabilitation component and the rehabilitation of a farmer demand-led system of adaptive research and extension. Project activities include: adaptive research, extension; training; community development funds for social infrastructure; and a de-mining programme. The project represents the first externally-financed investment in agriculture in the north of Angola, and aims at leading external assistance into the development phase. The project breaks new ground by organizing within itself the management of the transition from emergency rehabilitation to development, with the former creating the framework for future development activities.

11. **Rwanda Returnees Rehabilitation Programme (1997-98).** The programme was designed to help restore the productive capacity of the IFAD project areas and meet the urgent survival needs of vulnerable families. The programme, approved in September 1997, is financed by an IFAD grant of USD 2.8 million and a BSF.JP grant of USD 2.5 million. Main project activities are: provision of agricultural inputs, tools and livestock; rehabilitation of health centres; and support for capacity-building.

12. **Crop and Livestock Rehabilitation Project (1998-2002) in D.P.R. Korea.** The project was initiated to help restore grain and livestock productivity following the natural calamities that have afflicted D.P.R. Korea over the past three years. The project, which is to be financed by an IFAD loan of approximately USD 28.9 million, was approved by the Executive Board in December 1997. Main activities include: supply of key agricultural inputs; credit for livestock activities; and training and institutional support. The project's impact on food production is expected to be rapid, with a substantial, immediate pay-off in human terms. It is also expected to produce longer-term economic and institutional benefits by serving as a model for more sustainable production through greater specialization and more flexibility and decentralization in decision-making.

13. **Rural Development Project for the North-Eastern Region (1998-2003) in El Salvador.** The project was approved in December 1997 and is to be financed by IFAD with a loan of USD 21.5 million on intermediate terms. Project activities include: support to family income-generating activities (agriculture, microenterprises, marketing support, etc.); rural financial services; social and rural infrastructure; and land/water management. A large part of the target population has benefited from the relief-based operations of other agencies such as UNHCR; and some project activities, e.g., microenterprise development, will build on initiatives initiated under the sponsorship of UNHCR's Project for Refugees, Displaced Persons and Returnees. The project is expected to contribute to the consolidation of the peace process inasmuch as the alleviation of rural poverty and agricultural development are priority items on the country's reconstruction agenda..



14. In addition to the above-mentioned projects and programmes, IFAD has also cooperated with other actors in post-crisis situations. Examples here include: cooperation with BSF.JP in a number of African countries; participation in the World Bank-initiated Farm Reconstruction Project in Bosnia and Herzegovina; and collaboration with UNHCR and other actors in countries such as Iran and Mali.



## WORLD BANK FRAMEWORK FOR POST-EMERGENCY ASSISTANCE AND FOR EARLY INVOLVEMENT IN POST-CONFLICT SITUATIONS

1. The World Bank's policies on post-emergency assistance are reflected in the following two documents: (a) *Operational Policies on Emergency Recovery Assistance*, issued in August 1995; and (b) *A Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction*, approved in April 1997. The first document sets out the rules for World Bank assistance in the wake of a variety of emergencies, while the second deals specifically with early involvement in post-conflict situations.
2. **Provision of Emergency Recovery Loans (ERLs).** The World Bank's main objective in emergency recovery assistance is to restore assets and production levels in the disrupted economy. Assistance is focused on investment and productive activities and may take the following four forms: (a) immediate support in assessing the emergency's impact and developing a recovery strategy; (b) restructuring of the existing portfolio for the country to support recovery activities; (c) redesigning projects not yet approved with a view to including recovery activities; and (d) provision of an emergency recovery loan.
3. The ERLs are designed to help rebuild physical assets and restore economic and social activities after emergencies. Five factors need to be considered when deciding on the provision of an ERL: (a) impact on economic priorities and investment programmes; (b) frequency of events; (c) urgency of assistance; (d) prospects for reducing hazards from similar natural disasters in the future; and (e) expected economic benefits. Normally, an ERL is fully implemented in two-to-three years and does not include any conditionality linked to macroeconomic policies. However, it may contain conditions directly related to emergency recovery activities and to preparedness and mitigation in the event the disaster recurs. The World Bank also highlights donor coordination and cooperation with NGOs in designing and implementing emergency recovery assistance. In addition to ERLs, the World Bank may finance free-standing projects for disaster prevention and mitigation.
4. **Early Involvement in Post-Conflict Reconstruction.** The framework for World Bank involvement in post-conflict reconstruction spells out three stages for early engagement in post-conflict situations, before post-conflict reconstruction as such and the return to normal operations. These are: (a) **Stage One: Watching Brief.** This is needed during conflict, when no active portfolio is possible, to keep track of developments and build a knowledge base that will be useful in preparing effective and timely interventions once the conflict has moved towards resolution; (b) **Stage Two: A Transitional Support Strategy.** This will be prepared when it becomes clear that there are opportunities for useful interventions and that there will be no deterioration in the situation; and (c) **Stage Three: Early Reconstruction Activities.** These are small-scale activities that can be undertaken relatively quickly and will not depend on normal World Bank project preparation procedures to any great extent. The following activities may be eligible for Stage Three support: urgent repair of vital infrastructure; urgent de-mining; demobilization; design of social safety nets in post-conflict situations; small-scale and microenterprise credit schemes to restart production and promote employment; schemes to promote employment through infrastructure rehabilitation; small-scale construction or reconstruction (social funds); start-up and recurrent costs of an emergency administration; technical assistance for restoring central and local government capacity; and planning and implementation of programmes to create the conditions for reintegrating populations displaced by conflict. In addition to responding to the urgent needs of early transition from a conflict situation,



these small-scale activities can function as pilot interventions that will provide lessons of experience for the design of later, larger-scale programmes.

5. A post-conflict programme (PCP) supported by the World Bank's development grant facility has been created to support its early involvement in post-conflict situations, mainly to finance activities under the initial early stages of post-conflict interventions. Initial PCP funding was USD 8 million for fiscal year 1998, based on a review of the likely areas for which proposals may be forthcoming in various post-conflict countries. The World Bank also stresses that, to complement its own allocation, it will seek contributions from bilateral or multilateral agencies, foundations, and other actors at the activity level in individual post-conflict countries.



## OECD POLICY STATEMENT ON POST-CONFLICT ASSISTANCE

1. In May 1997, the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) adopted a policy statement entitled *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*. The policy statement contains the following three sections:

### Principles and Goals for our Action

2. Work in war-torn or conflict-prone countries must be seen as an integral part of the cooperation challenge. Helping to strengthen the capacity of a society to manage conflict without violence must be seen as a foundation for sustainable development. Development cooperation must play its role in conflict prevention and peace building alongside the full range of other instruments available to the international community: economic, social, legal, environmental and military. The humanitarian community cannot be the sole vehicle for response to complex crises. There is a clear need for international responses that are more coherent, integrated and coordinated among governments, and inter-governmental and non-governmental organizations.

3. The task of international assistance is to help strengthen a country's indigenous capacities. Externally-supported programmes need to encourage broad participation and address the special needs of women, children and youth.

4. Development assistance will have the most impact in conflict prevention when it is designed and timed to address the root causes and precipitating factors of violent conflicts in ways that are relevant to local circumstances. Integrating women fully into all phases of the peace process will enhance the opportunities for building a just and equitable society.

### Roles of Development Assistance in Different Phases of Conflict and Peace

5. **Before Conflict Flares Up.** A great number of possible measures can be geared to help defuse the potential for violent conflict. These include, among other options, the more traditional areas of assistance, such as economic growth and poverty reduction programmes.

6. **In Fragile Transitional Situations.** It is important to move beyond saving lives to saving livelihoods and, at the same time, help transform a fragile process into durable peace in which the incentives for peace are strengthened.

7. **After Conflict.** Post-conflict reconstruction is much more than just repairing physical infrastructure. Efforts by the developing countries and international assistance must fit within the context of a sound, even if rudimentary, macroeconomic stabilization plan. In the wake of conflict, donors should seize opportunities to help promote and maintain the momentum for reconciliation and needed reforms.

8. **In Open Conflict.** Other policy instruments such as humanitarian assistance, diplomatic initiatives and political or economic measures tend to move to the forefront of the international response. Contrary to many past assumptions, it has been found that a sharp distinction between short-term emergency relief and longer-term development aid is rarely useful in planning support for



countries in open conflict. Development cooperation agencies can continue to identify the scope for supporting development processes even in the midst of crisis, be prepared to seize upon opportunities to contribute to conflict resolution, and continue to plan and prepare for post-conflict reconstruction.

### **Key Action Required**

9. In this section, the policy statement draws on the detailed points addressed in the DAC guidelines and highlights ten areas in which development cooperation can better respond to future conflict situations. These include: conflict prevention; early-warning; support to initiatives by non-OECD countries; coordination of assistance; and capacity-building for crisis management and resolution. With regard to the coordination of assistance, for example, the policy statement urges the reduction of institutional/budgetary/functional barriers between relief assistance, rehabilitation and development cooperation that can produce contradictions, gaps and obstacles to well-coordinated assistance.



## NGO PERSPECTIVES ON POST-EMERGENCY SUPPORT

1. NGOs have traditionally been active practitioners in the field of relief and development, and play a special role in emergency and post-emergency situations due to their proximity to local people and familiarity with local conditions. Through their work “on the ground”, NGOs have accumulated a wealth of valuable knowledge on effective ways for providing post-emergency support.

2. Some of the above-mentioned knowledge can be found in the publication entitled *Rising From the Ashes: Development Strategy in Times of Disaster* (Mary B. Anderson and Peter J. Woodrow, 1989, Westview Press). The book is built on two important sources: (a) the perspectives of over 50 NGOs in Europe and North America and other actors; and (b) the findings of dozens of case studies made in the context of the international relief/development project undertaken by the Graduate School of Education, Harvard University, United States. The following conclusions can serve to provide useful ingredients in the search for guiding principles to ensure coherent and effective assistance in post-emergency situations:

- (a) Relief activities should be held to development standards. Thus, disaster response should be based on an appreciation of, and be designed to support and increase, local capacities.
- (b) Development interventions should be designed to prevent or mitigate disasters and to address people’s vulnerabilities.
- (c) Both relief and development programmes should be more concerned with increasing local capacities and reducing vulnerabilities than with providing goods, services, or technical assistance. In fact, such goods, services or technical assistance should be provided insofar as they support sustainable development by increasing local capacities and reducing local vulnerabilities.
- (d) Programming should not be solely preoccupied with meeting urgent physical/material needs, but should also integrate such needs into efforts that address the social/organizational and motivational/attitudinal elements of the situation.