Distribution: Restricted EB 2005/85/R.4 18 August 2005
Original: English البند 5 من جدول الأعمال Arabic

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي – الدورة الخامسة والثمانون

روما، 6–8 سبتمبر/أيلول 2005

سياسة الصندوق بشأن تفادي الأزمات والإنعاش منها

بسبب قيود الموارد والاهتمامات البيئية تصدر وثائق الصندوق بكميات محدودة.
ويرجى من السادة المندوبين إحضار وثائقهم معهم إلى الاجتماعات وتقييد طلب النسخ الإضافية.

المحتويات

أولاً – مقدمة **1**

ألف – غرض الوثيقة وخلفيتها 1

باء – التعاريف والنطاق 3

ثانياً – دور الصندوق في تفادي الأزمات والإنعاش منها **4**

ألف – الروابط القائمة بين الفقر وقضايا التمايز بين الجنسين والأزمات 4

باء – مشاركة الصندوق في تفادي الأزمات والإنعاش منها والدروس المستفادة 5

ثالثاً – الأساس المنطقي والأهداف والبرنامج المقترح وعمليات التدخل **6**

ألف – الأساس المنطقي 6

باء – الأهداف 8

جيم – البرنامج والتدخلات المقترحة 9

رابعاً – إطار لسياسة الصندوق **10**

الذيول

الذيل الأول: تعريف الأزمة ونطاقها وأشكالها **1**

الذيل الثاني: التزامات الصندوق في مشاريع البلدان منخفضة الدخل التي تعاني من ضغوط والبلدان المتأثرة بالنزاعات (2000 – 2004) **3**

الذيل الثالث: تجربة الصندوق في تفادي الأزمات والإنعاش منها **4**

الذيل الرابع: الأدوات التحليلية والاستراتيجية والبرمجية **13**

الذيل الخامس: إجراءات التشغيل الحساسة للأزمات **17**

الذيل السادس: أنماط التمويل وتعبئة الموارد **19**

أولاً – مقدمة

ألف – غرض الوثيقة وخلفيتها

1 - أقر المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 1998 *إطار الصندوق من أجل الوصل بين إنعاش ما بعد الأزمات والتنمية طويلة الأجل*، الذي وفر إطاراً للعمل في البلدان الخارجة من الأزمات على أساس كل حالة على حدة. وقد تطورت التجربة الدولية في مجال الأزمات والتنمية تطوراً كبيراً منذ ذلك الحين. وإن كانت الأهداف والنطاقات الكلية للأنشطة بدعمها الصندوق حالياً في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها ما تزال مناسبة إلا أن الدروس العملية المستخلصة مؤخراً[1] تشير إلى ضرورة تعزيز المبادئ التوجيهية الناظمة للسياسات بالاستفادة من تجربة الصندوق في مجال الاستجابة للكوارث الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان عن طريق: (أ) وضع مبادئ توجيهية للسياسات تشمل أدوات تحليلية واستراتيجية جديدة وأدوات لمساعدة البرامج؛ (ب) توحيد وتسريع عمليات وإجراءات التصميم والتنفيذ اللازمة للعمل في الظروف الاستثنائية؛ (ج) حشد وتوظيف الموارد البشرية والمالية القليلة وتوظيفها في خدمة البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها من خلال التنسيق وبناء الشراكات.

2 - والغرض من هذه الوثيقة هو استدراج التعليقات من أعضاء المجلس بهدف وضع صيغة نهائية لسياسة الصندوق بشأن تفادي الأزمات والإنعاش منها. وبذلك تكون الوثيقة بمثابة منبر لمزيد من العمل على الإطار السياساتي المقترح. وسيتم في ضوء المناقشة إعداد وثيقة سياساتية منقحة لتعرض على المجلس لينظر فيها وسيتبع ذلك اعداد مبادئ توجيهية تشغيلية. وبناء على حوارات جرت سابقاً مع المجلس فإن الغرض هو وضع إطار يعالج الكوارث والأزمات الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان على حد سواء مع الإقرار بالفوارق بين الفئتين وضمان اعتماد نهج مصممة خصيصاً لكل حالة على حدة.

3 - شهد العقد الماضي تزايداً في الأزمات الناجمة عن عوامل طبيعية أو بشرية في مختلف أرجاء العالم بنسبة 60٪ إذ ارتفع عددها من 500 حالة عام 1991 إلى 784 حالة عام 2000. وخلال الفترة ذاتها قضى نحو 3 ملايين نسمة (ثلثاهم بسبب النزاعات)، وتأثر نحو 2.4 مليار نسمة (ملايين النازحين والمشردين) بطريقة أو بأخرى، وفقدت أو دمرت استثمارات مالية ومادية بآلاف المليارات من الدولارات. وفي عام 1999 وحده، أودت الطوارئ (عدا الأعمال الإرهابية) بحياة أكثر من 100 000 نسمة في مختلف أرجاء العالم، وسببت خسائر بلغ مجموعها 100 مليار دولار أمريكي تقريباً[2].

4 - تمثل الطوارئ نكسة للتنمية. وفي مناطق الاضطرابات والتحولات في البلدان النامية تؤدي الأزمات المتصلة بالعامل البشري (مثل النزاعات المسلحة ضمن البلدان وبينها والهجمات الإرهابية وغيرها) والكوارث الطبيعية (مثل الأعاصير وأمواج المد العارم وحالات الجفاف وفورات البراكين والزلازل والفيضانات وغيرها) إلى وفيات وأمراض

[1] استضاف الصندوق في أبريل/نيسان 2003 مشاورة دولية حول تفادي النزاعات وعمليات إعادة الأعمار بعد النزاعات بهدف التعلم من خبرة وتجربة المؤسسات المالية الدولية الأخرى والوكالات الثنائية والإطلاع على تجربة الصندوق. وإضافة إلى هذه المشاورة بين هيئات مانحة متعددة، أعد الصندوق مشروع ورقة معلومات أساسية تقنية تستعرض تجربة الصندوق في أوضاع النزاعات والتنمية الريفية.

[2] أخذت الأرقام من تقرير *الكوارث العالمي* 2001، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، جنيف.

ودمار وحالات سوء تغذية. وتغذي الكوارث الطبيعية وتلك التي هي من صنع الإنسان بعضها بعضاً، وكلاهما يصعب التنبؤ به ولكل منهما آثار اقتصادية واجتماعية بالغة. ويزيد الدمار الذي تسببه الأعمال الحربية من الضعافة في وجه الكوارث الطبيعية ويؤدي عدم الاهتمام بالكوارث إلى نقمة اجتماعية قد تتطور إلى نزاعات.

5 - تدل البحوث الحديثة على أن الحروب الداخلية والأخطار الطبيعية غالباً ما تقع في البلدان الفقيرة أكثر مما تقع في البلدان الغنية. وأكثر الأقاليم المعرضة للأخطار تقع في العالم النامي. ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية وقعت معظم النزاعات المسلحة، وكان 18 من أصل 20 منها ما زال جارياً خلال عام 2003[3] في البلدان الفقيرة. وتمتص حالات الطوارئ المعقدة الناجمة عن هذه الأحداث الاستثنائية الطبيعية ومن صنع الإنسان نصيباً متزايداً من موارد المساعدات. والفقراء ولا سيما النساء والأطفال هم الذين يتضررون أكثر من غيرهم.

6 - وقد أصبح تزايد الأزمات الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان التي تعطل الأنشطة الاقتصادية والخدمات الأساسية وتزعزع الاستقرار السياسي والأمن البشري وتوهن التماسك الاجتماعي عوامل يتعين على وكالات التنمية أن تتعامل معها بطريقة منهجية وليس على أساس كل حالة على حدة. وقد أصبحت معظم المؤسسات المالية الدولية تعي هذه الظروف المتغيرة في المشهد الإنمائي[4].

7 - لا يمكن القضاء كلياً على الضعافة أمام أخطار الطبيعة. إلا أنه يمكن الحد كثيراً من أضرارها والمعاناة التي تنشأ عنها بواسطة نظم الإنذار المبكر والاستعداد للكوارث والإدارة الماهرة للطوارئ[5]. وترتبط الاستجابات الموائمة بنوعية الخدمات الأساسية وكثافة البنى التحتية وحجم الاقتصاد ومدى انفتاحه وتماسك المجتمع.ويرتبط تفادي النزاعات بالحكم السليم. فالحكم الصالح قادر على تسوية النزاعات التي يمكن أن تنشأ في أي مجتمع. وبالمقابل فإن الإدارة الفعالة للنزاعات وللإنعاش منها تتوقف على القدرة على تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية والاستعداد لتخفيف معاناة الفقراء والضعفاء. لهذا فإن معظم الأخطار الطبيعية في البلدان القوية والصامدة لا تتحول إلى كوارث طبيعية. ومعظم النزاعات الاجتماعية لا تفضي إلى أعمال عنف. ومقابل ذلك فإن الاستجابة للكوارث الطبيعية هي بالنسبة للأمم ومؤسساتها اختبار تفاعلي للقدرة والبقاء بينما التعرض للأزمات هو مسألة تتصل بهشاشة الدولة.

---

[3] اثنتان من هذه الحروب فقط هي حروب بين دول، أما النزعات الـ 17 الأخرى فهي نزاعات داخلية. معهد استوكهولم الدولي لبحوث السلام، 2004. Solna ,Sweden .2004 *SIPRI Yearbook 2004*.

[4] فعلى سبيل المثال قام كل من البنك الدولي ومصرف تنمية البلدان الأمريكية ومصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية الآسيوي بتطوير أدوات سياساتية محددة حساسة للكوارث الطبيعية والطوارئ والنزاعات، كما خصصت آليات تمويل لتوجيه عملياتها وتوفير التمويل السريع بشروط تيسيرية للبلدان المتأثرة بالأزمات. ويعكف البنك الدولي حالياً على رصد عدد من البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها من خلال مبادرة البلدان منخفضة الدخل التي تعاني من ضغوط (34 بلداً) وتقريرها نصف السنوي عن البلدان المتأثرة بالنزاعات (37 بلدا). وثلاثة أرباع بلدان المبادرة متأثر بالنزاعات.

[5] كان عدد ضحايا المد الزلزالي عام 2004 كبيراً إلا أنه كان يمكن أن يكون أكبر بكثير نظراً لفداحة الكارثة. ففي معظم الكوارث الطبيعية يكون عدد المصابين أكبر بثلاث إلى خمس مرات من عدد القتلى، وتتضاعف الوفيات بسبب سوء التغذية والأمراض. أما في حالة المد الزلزالي هذا فقد انعكست النسب. وقد أمكن تفادي وقوع مجاعات وانتشار الأمراض بفضل التركيز على تصريف الجثث بشكل صحي وتوفير أغذية الإعانة وتوزيع مياه الشرب وبناء المراحيض وتلقيح الأطفال.

8 - إن ما يعنيه هذا هو أن الاستجابة للطوارئ البشرية تتطلب إجراءات فورية تركز على الإغاثة وإصلاح الأصول المادية وإعادة بنائها، كما تركز في الوقت نفسه وبشكل محدد على بناء القدرات وتعزيز حسن الإدارة والتسيير وتحسين السياسات؛ أي أن تفادي الأزمات وإدارتها والإنعاش منها هي تحديات إنمائية إضافة إلى كونها حالات طوارئ إنسانية.

9 - من الواضح أن للكوارث الطبيعية وللنزاعات المسلحة أسباباً وديناميات وحلولاً مختلفة وإن يكن الدمار الذي تخلفه واحداً: إصابات بين السكان وخسائر اقتصادية وتعطيل للحياة الاجتماعية واستنزاف لرأس المال المادي والطبيعي والاجتماعي. وبالمقابل فإن الاستجابات التي تتطلبها هذه الأحداث الاستثنائية المختلفة تتسم بسمات مشتركة من حيث الاستعجال والمرونة والحساسية للمخاطر. وتشترك الأزمات الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان أيضاً بالأهمية النسبية لتقدير المخاطر والهشاشة والإنذار المبكر وتخفيف المخاطر والاستعداد لها. وفي كل الأحوال فإن إدراج التنمية منذ المراحل الأولى ابتغاء تفادي الأزمات والتخفيف منها هو أمر مطلوب. وبكلمة أخرى فإن للأزمات على اختلاف أنواعها جوانب عملية مشتركة، منها تقسيم دورة المشاريع، والسرعة في التوريد والصرف، والرصد الوثيق والإشراف المالي وما إلى ذلك.

باء – التعاريف والنطاق

10 - تستخدم كلمة "أزمة" في هذه الوثيقة للإشارة إلى كارثة أو حالة طوارئ ناجمة عن فعل من أفعال الطبيعة أو الإنسان تؤدي إلى تغيير كبير في الظروف في فترة زمنية قصيرة نسبياً مثل الوفيات والنزوح والأمراض والعجز وانعدام الأمن الغذائي ووقوع أضرار للبيئة الأساسية المادية والخدمية ونضوب رأس المال البشري والاجتماعي وضعف المؤسسات والتعطل العام للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. أما *الأخطار الطبيعية* فتنجم عن الظواهر الطبيعية كالزلازل أو الزوابع أو اندفاعات أمواج المد (تسونامي) أو الانهيارات الأرضية أو حالات الجفاف أو الفيضانات أو العواصف أو الأعاصير أو مزيج منها. أما *النزاعات العنيفة* فتعرف بأنها أعمال عنف اجتماعي وسياسي منظمة تتصادم فيها مجموعتان أو أكثر و/أو دولة أو أكثر مع بعضها. والنزاعات العنيفة غالباً ما تتخذ شكل النزاع المسلح[6]. وإذا كان النزاع جزءاً طبيعياً من أي تحول اجتماعي أو اقتصادي فإن نزاعات العنف هي دائماً نزاعات مدمرة.

11 - يمكن تصنيف الأزمات الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان عموماً في أربع فئات أساسية: الكوارث الطبيعية، والمخاطر البيئية، والطوارئ الصحية، والنزاعات الأهلية (انظر الذيل الأول).

[6] يعرف معهد بحوث السلام في أوسلو 2003، النزاع المسلح بأنه تنازع على الحكم أو الأرض أو كليهما يؤدي استخدام القوة المسلحة فيه بين طرفين أحدهما على الأقل حكومة الدولة إلى 25 وفاة على الأقل في أرض المعركة في السنة الواحدة وفي التنازع الواحد. ويستخدم معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام مقياساً متصلاً بالقتال أساساً لتعريف حدة النزاع المسلح ويعتمد رقم 1000 وفاة على مدى نزاع ما لتحديد ما إذا كان النزاع نزاعاً مسلحا، في مناطق كانت الحكومة تسيطر فيها سابقاً على نفس الأراضي. (انظر: www.prio.no/cwp/ArmedConflict).

12 - *الدول الهشة* هي تلك الدول غير القادرة على أو غير الراغبة في تقديم الخدمات الأساسية من الأمن والعدل إلى الصحة والتعليم لشعبها. ومن سمات الدولة الهشة سوء الإدارة والتسيير وضعف قدرة المؤسسات وكثرة الفروقات. وكثيراً ما ترتبط الدولة الهشة ارتباطاً وثيقاً باحتمال نشوب النزاعات العنيفة.

13 - تشير عبارة *الضعف* أمام الأزمات إلى ضعف قاعدة الأصول الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن منها الإعداد لأزمة ما و/أو لبعضها أو الانتعاش منها. والفقراء هم عادة أشد المجموعات ضعفاً وأكثرها تأثراً بالأزمات الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان.

14 - تستخدم عبارة *قدرة المجتمعات* على التأقلم للدلالة على القدرة الإعلامية والتنظيمية للمجتمعات المحلية على تقدير الأزمات والإعداد لها وتخفيف وطأتها. وقدرة المجتمعات على التأقلم وتماسك رأس المال الاجتماعي (شبكات الثقة والتضامن والقدرة على العمل الجماعي) هي شيء واحد. وعندما يزداد ضعف المجتمع أمام الأزمات وتتقلص قدرته على التأقلم فإن قدرته على تحقيق تقدم في الحد من الفقر وفي تعزيز العدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي المستدام تتعرض للخطر الشديد أمام الأزمات.

ثانياً – دور الصندوق في تفادي الأزمات والإنعاش منها

ألف – الروابط القائمة بين الفقر وقضايا التمايز بين الجنسين والأزمات

15 - ثمة رابط لا ينفصم بين الفقر والضعف المتزايد الناجم عن الأزمات. وقد أخذ الانتشار المتزايد للأزمات الطبيعية والتي من صنع الإنسان يمحو المكاسب التي تحققت في مكافحة الفقر على مدى العقود الثلاثة الماضية. ومن بين أفقر البلدان العشرين في العالم شهدت 15 منها شكلاً ما من أشكال الأزمات إما من جراء النزاعات الأهلية أو الكوارث الطبيعية. ويشكل الفقر والمرض وتدهور البيئة وانهيار الدولة والنزاعات حلقة قاتلة تغذي بعضها بعضاً. وإذا كانت الدول الهشة والمنهارة لا تضم إلا 14٪ من سكان العالم فإنها تضم ثلث فقراء العالم تقريباً و41٪ من مجموع وفيات الأطفال[7]. فأفقر شرائح المجتمع غالباً ما تكون أكثرها تعرضاً. فالعوز الاقتصادي يضطرها إلى استيطان الأراضي الهامشية والسكن في مساكن سيئة وهي مرغمة بسبب نقص الأصول إلى الاعتماد على ما يقدم لها عندما تقع الكوارث.

16 - لما كانت العلاقة قوية بين الفقر والأزمات فإن تحقيق هدف الحد من الفقر الكلي يتوقف كثيراً على تفادي وتخفيف ومعالجة المخاطر والضعف والآثار المرتبطة بالأزمات. وفي البلدان القادرة على التأقلم غالباً ما تحفز الأزمات ارتكاساً موحداً من الأسر والمجتمعات المحلية والمنظمات الطوعية والحكومات والوكالات الدولية. لذلك فإن بناء المؤسسات والقدرات اللازمة لتحقيق الاستعداد للكوارث وبناء رأس المال الاجتماعي الذي يطلق مثل هذه الاستجابة الأهلية يشكلان هدفاً رئيسياً للتنمية ويسهمان في ضمان الاستقرار السياسي والأمن البشري. ومن هنا فإن المساعدة في حالات الأزمات تلتقي مع مجالات تدخل الصندوق الرئيسية لدعم الحد من الفقر الريفي.

[7] انظر: "Why We need to Work More effectively in Fragile States"، إدارة التنمية الدولية، لندن، 2005.

17 - يتأثر النساء والأطفال بالأزمات أكثر من غيرهم بكثير. ويقدر أن 80٪ من النازحين بسب النزاعات هم من النساء والأطفال. وغالباً ما تفضي الأزمات الناجمة عن نزاعات إلى زيادة كبيرة في عدد الأسر التي ترأسها نساء (وأطفال) مما يؤدي إلى تغيير في أدوار الجنسين ويزيد من الأعباء. وكثيراً ما يؤدي انهيار النسيج الاجتماعي وتفكك الأسر إلى ترك النساء والفتيات في أوضاع تعرضهن لإساءة المعاملة والعنف والاستغلال الجنسي. وتكتسب التحليلات والبرامج الحساسة لتمايز الجنسين والتي تحمي حقوق النساء (لاسيما حقوقهن الشخصية وتلك المتصلة بالملكية) وتضمن مشاركتهن في عمليات اتخاذ القرار أهمية خاصة في المناطق المتأثرة بالنزاعات. وينبغي ضمان مشاركة النساء في تعميم وتنفيذ كل مراحل إدارة الأزمات وبناء السلام والإنعاش منها.

باء – مشاركة الصندوق في تفادي الأزمات والإنعاش منها والدروس المستفادة

18 - منذ أوائل الثمانينات والصندوق يشارك في مساعدة البلدان التي تواجه حالات ما بعد النزاعات التي تشمل، حسب التعريف الوارد في الفقرة 10، الأزمات الطبيعية والتي من صنع الإنسان على حد سواء. ومن أولى الأمثلة على ذلك برنامج النهوض بالزراعة في أوغندا إثر النزاع الأهلي في 1980، وبرنامج إنعاش المناطق التي تأثرت بالجفاف في إثيوبيا، في أعقاب موجات الجفاف في مطلع الثمانينات، وبرنامج تقديم مساعدة خاصة للأسر الريفية المتضررة من الإعصار في بنغلاديش، ومشروع التعمير والتنمية في المناطق التي مزقتها الحروب في السلفادور. وأطلق برنامج خاص لأفريقيا يشمل 25 بلداً ويفيد من 48 قرضاً خلال الفترة 1986–1995 بهدف إصلاح وإحياء القطاعات الزراعية بعد الجفاف الشديد الذي وقع في أوائل الثمانينات ومنتصفها. وتلا هذه التدخلات مشاريع مشابهة في غزة والضفة الغربية وأنغولا ورواندا وجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية وغيرها. لذلك فإن الصندوق يتمتع فعلاً بتجربة واسعة في مجال توجيه المساعدات إلى المناطق التي تعاني من الفقر وإلى البلدان التي تعاني من النزاعات وتشجيع العمالة الريفية المنتجة والاستثمار في البنى الأساسية الريفية وتحسين تقديم المدخلات الأساسية والقروض وتمكين المجتمعات المحلية في المناطق الريفية وتيسير سبل الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها من الخدمات الأساسية.

19 - في السنوات الأخيرة ازدادت مشاركة الصندوق في تفادي الأزمات والخروج منها. وإذا ما استخدمنا تعريف المؤسسة الدولية للتنمية للبلدان منخفضة الدخل التي تعاني من ضغوط، فإن المجموع السنوي للقروض التي التزم بها الصندوق تجاه هذه البلدان وتجاه البلدان المتأثرة بالنزاعات في الفترة من 2000 إلى 2004 ازداد من نحو 25٪ إلى 42 في المائة. ونحو ثلث حافظة التزامات الصندوق خلال السنوات الخمس الماضية كانت في بلدان متأثرة بالأزمات (مثل البلدان منخفضة الدخل التي تعاني من ضغوط والبلدان المتأثرة بالنزاعات). وإذا ما أخذنا في الاعتبار المشاريع الأربعة التي تم التصديق عليها إثر المد الزلزالي وغيرها من المشاريع في بعض البلدان المتأثرة بالنزاعات (مثل بوروندي)، وأدرجنا التزامات عام 2005 فإن الاتجاهات ستشير إلى نسب أعلى. وقد تراوح العدد الصافي للبلدان منخفضة الدخل التي تعاني من ضغوط والبلدان المتأثرة بالنزاعات التي أفادت من مشاريع الصندوق خلال هذه الفترة الزمنية بين 2 و6 في السنة. وكانت معظم العمليات خلال الفترة الزمنية ذاتها في أفريقيا الغربية والوسطى (14)، يليها شمال أفريقيا والشرق الأوسط (3)، وأسيا (3 باستثناء مشاريع المد الزلزالي)، وأفريقيا الشرقية والجنوبية (2)، وأمريكا اللاتينية والكاريبي (1)، (انظر الذيل الثاني).

20 - من الواضح، أن الصندوق ينفق، كنسبة من مجمل أنشطته البرنامجية، أكثر من معظم المؤسسات المالية متعددة الأطراف إن لم يكن كلها في البلدان منخفضة الدخل التي تعاني من ضغوط والبلدان المتأثرة بالنزاعات.

21 - يكشف استعراض داخلي لعينة من المشاريع التي أقرت في السنوات الأخيرة والتي تستجيب لأوضاع النزاع والضغوط عن عدد من السمات (انظر الذيل الثالث، المرفق الأول للإطلاع على التفاصيل)[8]. وتنص كل تصاميم المشاريع في الأوضاع المتصلة بالأزمات عملياً على إنشاء مؤسسات قاعدية كسمة أساسية من سمات نهج الصندوق في تمكين فقراء الريف. وتنص أيضاً على أن عمليات التخطيط المجتمعي التشاركي ينبغي أن تلازم إنشاء المؤسسات القاعدية. وتبدأ هذه العمليات بتقدير تشاركي للاحتياجات هدفه جعل المساعدات تلبي احتياجات السكان المحليين أنفسهم وتعزز شعورهم بالملكية[9]. ويقر نهج الصندوق الحالي المستند إلى هذه التجارب بأن إنشاء مؤسسات قاعدية لأغراض التنمية العادلة يعتبر عموماً عاملاً مؤثراً في التخفيف من مخاطر الأزمات و/أو في الإعمار في مرحلة ما بعد الأزمات.

22 - يركز نصف المشاريع المختارة على قضايا الإدارة والتسيير المحلية. وفضلاً عن هذا فإن معظم المشاريع تنص على ضرورة تعزيز دور المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني. ومن السمات الأكثر انتشاراً ضرورة دعم بناء قدرات المنظمات المجتمعية وموفري الخدمات العاملين في تدريب المنظمات المجتمعية. وتشمل الدروس المستفادة أيضاً إمكانية تقليص خطر انتشار الانقطاعات الاجتماعية في المناطق الريفية من خلال الاستثمار أيضاً فيما يلي: (أ) تعزيز الاقتصاد المحلي على صعيد المجتمعات المحلية؛ (ب) نشر الوعي بحقوق الإنسان وحقوق المرأة بالاستعانة بصناديق توفير المساعدة القانونية؛ (ج) تعزيز الثقافة التنظيمية لدى الوكالات الحكومية. وأخيراً، فقد شكلت أنشطة إعادة بناء البنى الأساسية والربط بالأسواق وتقوية الإمكانات الإنتاجية جزءاً من معظم المشاريع التي صممت لحالات ما بعد النزاعات.

ثالثاً – الأساس المنطقي والأهداف والبرنامج المقترح وعمليات التدخل

ألف – الأساس المنطقي

23 - ما زال التزام الصندوق بتمكين فقراء الريف من التغلب على الفقر من خلال تعزيز قدراتهم وأصولهم في صلب مهمته. ولا بد للصندوق في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها أن يواجه التحديات من خلال بذل جهود إضافية للإفادة من تجربته الغنية في مجال معالجة مشاكل المجتمعات المحلية الريفية الفقيرة وحشد الجهود الجماعية على أساس شامل لبناء قدرة المجتمعات على التأقلم، ومعالجة الضعف من خلال تعزيز تدابير الإنذار المبكر والجاهزية والتخفيف والإنعاش عوامل أساسية من أجل إعادة بناء المجتمعات المحلية وتقوية قدرتها على الصمود في وجه الأزمات. وباستطاعة الصندوق أن يقدم قيمة مضافة في هذه المجالات من خلال التجربة التي اكتسبها على مدى السنين

[8] هذه استعراضات بالعينات وسيتم توسيعها بالموازاة مع إعداد وثيقة السياسات.

[9] في بنغلاديش وجدت بعثة تصميم من الصندوق أن المجتمعات المحلية لا تستخدم الملاجئ من الأعاصير حتى في حالة الطوارئ المتصلة بالأعاصير. وتبين من المناقشات التي جرت في إطار عمليات تقدير الاحتياجات بالمشاركة أن الناس لا تستخدم الملاجئ خوفاً من فقدان حيواناتها، لذلك جرى تعديل الملاجئ بحيث أصبحت تضم أحواشاً للحيوانات. وضمن هذا استخدام الناس للملاجئ في حالات الأعاصير.

في مجال بناء قدرة الأسر والمجتمعات على التعامل مع الأزمات وتعزيز قدرتها على التأقلم في مواجهة النزاعات والكوارث ودعم قدرتها على الاعتماد على الذات وحيثما أمكن على العودة إلى الاندماج في النسيج الوطني[10]. وترد تفاصيل هذه التجربة في الذيل الثالث والتجارب المتعلقة بمشاريع محددة في المرفق الأول من هذا الذيل. ومن مشاريع الصندوق التي أقرت حتى اليوم ما يلي:

- **البوسنة والهرسك:** مشروع تعمير المزارع الصغيرة وتطويرها (1997)
- **بوروندي:** برنامج الإنعاش الريفي والتنمية (1999)
- **السلفادور:** مشروع التعمير والتنمية في المناطق التي مزقتها الحروب في مقاطعة شالاتينانغو (1993)
- **الفلبين:** مشروع مبادرات المجتمعات المحلية في ميندناو الغربية (1999)
- **رواندا:** مشروع تأهيل العائدين في رواندا (1998)
- **سيراليون:** مشروع الإعمار والحد من الفقر القائم على المجتمعات المحلية (2004)

24 - المجال الثاني الذي يمكن لمشاركة الصندوق فيه أن تكون مؤثرة هو الاستهداف. فعلاقة الصندوق القديمة مع الفقراء والضعفاء تساعده على توليد المعارف واستيعابها لاستخدامها للوصول إلى الفقراء والضعفاء الذين يعانون أكثر من غيرهم في أوضاع الأزمات. لهذا فإن بوسع الصندوق أن يقدم قيمة مضافة عبر تصميم وتنفيذ تدابير استهداف فعالة في الأوضاع التي تتغير فيها بسرعة أحوال الفقر والضعف وتنهار الوحدة الاجتماعية. وباستطاعته أيضاً أن يوظف خبرته في مجال التمويل الصغري لتكييف أدوات التمويل لمساعدة الأسر المتأثرة بالأزمات على التصدي لها ولتيسير الاستهلاك وعلى المدى الطويل لبناء شبكات السلامة بالاستعانة بالتأمين الصغري أو غيره من الأدوات المالية المشابهة.

25 - تبقى النزاعات متأججة في كثير من الأحيان بفعل المصالح المرتبطة باقتناص الموارد الطبيعية النادرة على حساب سكان الريف العاديين مما يخلق مشاعر الظلم لدى المجموعات المحرومة ويغذي دائرة العنف. لهذا ينبغي أن يتوخى في اتفاقات السلام تجنب ترتيبات تقاسم السلطة التي تحابي المصالح الضيقة، كما ينبغي اعتماد استراتيجيات ريفية بقاعدة عريضة في أقرب وقت ممكن خلال مرحلة إعادة البناء[11]. ولذا فإن دور الصندوق في مساعدة البلدان الأعضاء على تحسين سياساتها الريفية سيكون مفيداً جداً خلال الأزمات مباشرة بعدها. وفي ضوء ذلك قد توفر الأزمات فرصاً للصندوق لتمكين الفقراء والضعفاء من إعادة الأمور إلى ما كانت عليه فضلا عن تحسين سبل معيشتهم بطريقة مستدامة.

[10] أثبتت كارثة المد الزلزالي أن المجتمعات التي انتعشت أسرع من غيرها والتي عانت أقل من غيرها كانت تلك التي كانت أفضل تنظيماً وأكثر تماسكاً من غيرها.

[11] Tony Addison (ed*). From conflict to recovery in Africa*. 'Wider Studies in Development Economics'. Oxford University Press. United Nations University-World Institute for Development Economics Research. Helsinki. 2003.

26 - وتحقيقاً لهذه الغايات يتعين على الصندوق أن يقر بواجبه في الإبقاء، ضمن الحدود الممكنة، على حضور فعال في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها طوال الفترة التي يستطيع فيها أن يسهم في التصدي للمخاطر أو في تخفيفها أو الحد من آثارها السلبية من خلال التنمية الريفية.

27 - وعلى الصندوق أن يضطلع، إضافة إلى دوره الحالي في مساعدة البلدان على استعادة عافيتها بعد النزاعات الأهلية والكوارث الطبيعية، بدور استباقي ووقائي في بناء القدرات المحلية الريفية في مجال الإنذار المبكر وعلى إدراج تدابير التخفيف ضمن الأنشطة الإنمائية العادية. ويمكنه أن يقوم بذلك عن طريق تحديد وتقدير مخاطر الكوارث الطبيعية و"انهيار الدولة" والتصدي لها على نحو فعال. وبوسع الصندوق من خلال العمل مع الحكومات الوطنية وغيرها من الجهات المانحة أن يسهم أيضاً في تفادي نشوب النزاعات بواسطة برامج إنمائية "حساسة للنزاعات". ويعتبر تفادي النزاعات أو التخفيف القصدي من التوترات الاجتماعية قبل أن تتحول إلى أعمال عنف عنصراً أساسياً في معادلة التنمية المستدامة. فالتنمية تسهم في تفادي النزاعات من خلال دعم الاستراتيجيات والأنشطة التي تهدف إلى تعزيز قدرة البلدان على التأقلم في وجه نشوب النزاعات العنيفة وتصاعدها، ودعم البرامج التي تعالج الأسباب الهيكلية للنزاعات.

28 - إن بناء القدرة على التصدي للنزاعات العنيفة يتطلب تعزيز الإدارة والتسيير على الصعيد المحلي من خلال عمليات تشاركية شاملة اجتماعياً وعبر مؤسسات مجتمعية قادرة على معالجة النزاعات بطريقة غير عنيفة. وهذه القدرة على تعبئة الجهود القاعدية الشاملة من أجل التنمية الريفية هي قدرة ركز عليها الصندوق منذ أمد طويل. وتختلف مصادر النزاعات باختلاف البلدان ويتطلب التصدي لها معالجة أسباب هشاشة الدولة، أي التراجع الاقتصادي والهزات الاقتصادية وتباين فرص الحصول على الفرص الاجتماعية والاقتصادية وسوء إدارة الموارد الطبيعية، والظلم وامتهان الآخرين (الاستبعاد). ويمكن معالجة أسباب النزاعات هذه عبر الأنشطة الموجهة بدقة للحد من الفقر الريفي وغير ذلك من المساعدات الإنمائية ذات الصلة. ومن شأن السياسة المقترحة بشأن الأزمات أن تقيم هيكلية وإطاراً تحليلياً للمساعدة في تحديد سمات أوضاع ما قبل الأزمات على نحو يتيح للصندوق أن يجعل برامجه أشد منهجية وأن يضمنها تدخلات فعالة مقرونة بالتمويل المناسب.

باء – الأهداف

29 - يتبين مما تقدم أن أهداف الصندوق في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها هي تحقيق ما يلي من خلال التعاون الوثيق مع المجتمعات المحلية والحكومات المحلية والحكومات الوطنية والجهات المانحة الأخرى:

(أ) تخفيف وطأة الكوارث الطبيعية والنزاعات العنيفة وهشاشة الدول وإدارتها في *المناطق الريفية*؛

(ب) الحد من أثر الأزمات على رأس المال الاجتماعي والبشري والمادي لفقراء الريف؛

(ج) تعزيز سيادة القانون والحكم الصالح وقدرة المؤسسات لا سيما في المناطق الريفية؛

جيم – البرنامج والتدخلات المقترحة

30 - سيتم تحقيق الأهداف المدرجة آنفاً من خلال الاضطلاع بعدد من الإجراءات:

(أ) معالجة الأسباب الهيكلية العميقة للأزمات من خلال إدارة المخاطر (التقدير والإنذار المبكر والجاهزية والتنمية الوقائية)؛

(ب) الاضطلاع بتدخلات إعمارية وإنمائية من أجل تعزيز واستعادة قدرة المجتمعات المحلية على التأقلم ومساعدتها على حماية سبل معيشة الناس والمحافظة على كرامتهم والحد من تصاعد العنف؛

(ج) إنشاء مجموعات ولجان مجتمعية للتنمية وإطلاق مبادرات قائمة على الحقوق حسب الاقتضاء.

31 - **تطبيق عمليات وإجراءات حساسة للأزمات.** عندما تحدد الأزمات وتتطور يصبح *بالإمكان* استخدام عدة استجابات عملية داخلية لتحديد طابع الأزمة والاستجابة الممكنة من الصندوق. وتشمل الاستجابات ما يلي:

(أ) مذكرة معلومات عن أزمة ريفية، لإبلاغ الإدارة العليا بالوضع ومواصلة رصده واقتراح إجراءات معينة عليها؛

(ب) تقرير تقدير مخاطر وهشاشة أوضاع أزمة ريفية للتنسيق مثلاً مع الجهات المانحة الأخرى من أجل الاضطلاع بدراسة مشتركة عن الوضع المستجد أو المستمر للأزمة واحتياجاتها؛

(ج) وثيقة منقحة للفرص الاستراتيجية القطرية أو وثيقة مرحلية للفرص الاستراتيجية القطرية من أجل تكييف الاستراتيجيات وبرامج التدخلات القائمة ومطابقة الأولويات والاحتياجات من الموارد واقتراح إجراءات للمدى القصير إلى المتوسط.

32 - ويمكن استخدام سياسات الأزمة وإجراءاتها لدعم العمليات القائمة، حسب الاقتضاء، ويرد في المرفق الأول من الذيل الرابع وصف لاستخداماتها المحتملة.

33 - وتختلف الإجراءات المطلوبة والسياسات المطبقة وآليات التمويل باختلاف مرحلة الأزمة، مثلا مرحلة التفادي والانتقال أو الإنعاش. وتختلف الإجراءات والأدوات التي تطبق في حالة الكوارث الطبيعية كثيراً عن تلك التي تطبق في حالة النزاعات. وتشمل الإجراءات التي تطبق في أوضاع الإنعاش عمليات إصلاح للمدى المتوسط ويمكن تمويلها من البرامج العادية بينما يتطلب تفادي النزاعات تحليل المخاطر وهشاشة الأوضاع بتمويل من المساعدة التقنية من خلال الأموال المتممة. ويرد تفصيل هذه الإجراءات والآليات المالية المحتملة في المرفق الثاني من الذيل الرابع.

34 - نظراً لأهمية السرعة والمرونة في الاستجابة للأزمات فإنه ينبغي اعتماد إجراءات جديدة لصياغة واستعراض البرامج للبلدان المعرضة للكوارث والمتأثرة بها. وسيتم الترخيص بالمرونة في تنقيح دورة المشروع (مثلاً الجمع بين صياغة المشروع والتقدير ميدانياً) حيثما كان ذلك ضرورياً ومجدياً. ومع ذلك سيحرص على ضمان مراقبة الجودة والشفافية في كل المراحل. ويرد تفصيل الإجراءات التي ينبغي تطبيقها في أوضاع الأزمات في الذيل الخامس.

35 - **رصد أثر المشاريع**. لما كانت النظم التقليدية لرصد أثر المشاريع لا تكفي للتوصل إلى مؤشرات الأزمات (على سبيل المثال، مدى التعرض لمخاطر الطبيعة، وسوء الإدارة والتسيير والتغيرات التي تطرأ على الأمن والتماسك الاجتماعي)، فإنه سيجري توسيع مؤشرات الأداء الجديدة في نظام إدارة النتائج والأثر لتطبيقها على البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها. وينبغي لهذه المؤشرات أن تعكس على الوجه المناسب مدى تنفيذ المشاريع لتدابير فعالة في إدارة المخاطر والضعف وتخفيف وطأتها وفي الإنعاش بعد النزاعات.

36 - **أنماط التمويل**. في سائر الأحوال، ستعتبر عمليات إعادة هيكلة الحافظة وإعادة تخصيص حصيلة القروض والتمويل المتمم والتمويل بمفعول رجعي للقروض قيد الإعداد خيارات تمويل أولية للاستجابة لأوضاع الأزمات. وسيستمر العمل بقروض المشاريع الجارية على أساس شروط وأحكام اتفاقيات القروض الأصلية بمعزل عن ترتيبات إعادة التوجيه أو الهيكلة. ونظراً للظروف الاستثنائية لبلدان ما بعد النزاعات والبلدان المتأثرة بالأزمات فإن الصندوق سيستخدم مبادئه التوجيهية لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء على النحو المقترح في الوثيقة EB 2005/85/R.3، التي ستعرض على دورة المجلس في سبتمبر/أيلول. وفي المشاريع الجديدة سينظر في تعبئة الموارد و/أو ترتيبات التمويل المشترك. ويرد في الذيل السادس وصف لأنماط التمويل وتعبئة الموارد.

رابعاً – إطار لسياسة الصندوق

37 - يتعين على المجلس التنفيذي أن يعتمد سياسة تمكين تحدد الإطار العملي لمساعدات الصندوق المتصلة بالأزمات:

(أ) تبين الإطار القانوني لنشاط الصندوق في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها؛

(ب) تضع المعايير لتحديد البلدان المعرضة للأزمات أو البلدان المتأثرة بها؛

(ج) تنظم التعاون مع السلطات الانتقالية وحكومات الأمر الواقع والحالات التي لا توجد فيها حكومة معترف بها؛[12]

(د) تكفل التنسيق مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى وغيرها من الجهات المانحة الرسمية والخاصة والمنظمات غير الحكومية؛

(ه) توفر أدوات جديدة لتحليل المخاطر ولترتيب قرارات الصندوق استراتيجياً في البلدان المعرضة للنزاعات والمتأثرة بها؛

(و) تستعرض، على أساس استثنائي، إجراءات وعمليات تصميم البرنامج وتنفيذها الضرورية للعمل بفعالية في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها؛

(ز) تنشئ آليات مرنة وجاهزة للتمويل بشروط تيسيرية لمساندة الأنشطة البرامجية.

[12] استطاع الصندوق وغيره من الجهات المانحة متعددة الأطراف، في حالات استثنائية (مثل الصومال)، حيث لا توجد حكومة معترف بها دولياً أن يلبي احتياجات السكان المتأثرين بالحروب من خلال العمل مباشرة مع منظمات المجتمع المدني القائمة على المجتمعات المحلية ومن خلال منظمات غير حكومية تستخدم مساعدات إنمائية ممولة بمنح.

معايير الانخراط

38 - معايير انخراط الصندوق في البلدان المعرضة للأزمات والمتأثرة بها هي التالية:

(أ) عملاً بمهمته، لا يمارس الصندوق أعمال الإغاثة الإنسانية ولا صنع السلام ولا حفظ السلام إلا إنه يستطيع أن يسهم في سد الهوة بين إغاثة الطوارئ والتنمية طويلة الأجل من خلال الإنعاش الانتقالي الكفوء والفعال (الإصلاح والإعمار) وتخطيط التنمية؛

(ب) انسجاماً مع أبعاد الإطار الاستراتيجي ركز الصندوق على تحسين سبل معيشة فقراء الريف؛

(ج) انسجاماً مع السياسة الحالية المتعلقة بتسوية المتأخرات فإن الصندوق سيبقي جزءاً من الحزمة المعنية بالبلدان المتأثرة بالأزمات التي اتفق عليها بين مصارف التنمية متعددة الأطراف وغيرها من المقرضين[13]؛

(د) يتم انخراط الصندوق بناء على طلب من البلد العضو المعني أو عدم معارضته. وعندما لا يكون هناك حكومة قائمة قانوناً يتعين وجود حكومة أو سلطة انتقالية تعترف بها الأمم المتحدة وينبغي أن توافق هذه السلطة المعترف بها رسمياً على المساعدة التي يقدمها الصندوق[14]؛

(ه) ينبغي أن يسترشد في أمور أمن موظفي الصندوق وخبرائه المستشارين العاملين في مناطق معرضة للأزمات ومتأثرة بها بمعايير وموافقات الأمم المتحدة في مجال الأمن؛

(و) ينبغي تشجيع تقاسم المخاطر والأعباء بين الجهات المانحة الشريكة الرئيسية.

39 - وإضافة إلى ما تقدم، يسعى الصندوق دوماً إلى تصميم وتنفيذ عملياته الإنمائية بحيث تتفادى نشوب النزاعات أو على الأقل "لا تلحق ضرراً"، وتحافظ على العدالة في توزيع المنافع، وتدرك آثارها المحتملة على الظروف الاجتماعية وتساند النساء والأطفال وغيرهم من المجموعات الضعيفة.

الاستراتيجية والأهداف

40 - تنص اتفاقية إنشاء الصندوق، شأنها شأن اتفاقيات إنشاء المؤسسات المالية الدولية الأخرى، على أن مهمته لا تشمل تقديم الإغاثة الإنسانية وأن لا دور له في البحث عن حلول سياسية للنزاعات وليس له أن يتدخل في الشؤون الداخلية للبلدان الأعضاء. لهذا فإن الصندوق يحرص على الحياد في تقديم المساعدة إلى البلدان المعرضة للنزاعات والمتأثرة بها. ومع ذلك فإن هناك دوراً استراتيجياً يمكن للصندوق، كغيره من المؤسسات المالية الدولية، أن يضطلع به

[13] انظر إطار سياسات الصندوق بشأن عمليات المشاركة مع البلدان المتأخرة عن السداد، الوثيقة GC 21/L.7.

[14] لما كانت أحكام اتفاقية إنشاء الصندوق الدولي للتنمية الزراعية تنص على أن الدول الأعضاء أو المنظمات الدولية التي تشارك فيها دول أعضاء هي وحدها التي يمكن أن تحصل على تمويل الصندوق (المادة 7، البند 1(ب)، اتفاقية إنشاء الصندوق)، لذلك فإن أي اقتراح بتمويل سلطات مؤقتة غير معترف بها يتطلب موافقة مجلس المحافظين على الاستثناء من تطبيق المادة 7، البند 1(ب) من اتفاقية إنشاء الصندوق. أما عمليات التمويل بموجب برامج منح عادية فتتم الموافقة عليها وفق الإجراءات المقررة المعتادة. وهناك خيار آخر قد يتطلب أن ينشئ مجلس المحافظين صندوقاً محدداً مثل الصندوق الخاص بغزة والضفة الغربية (GC 21/L.9) وذلك لتمكين الصندوق من تقديم قروض ومنح لسلطات انتقالية غير معترف بها. وينبغي وضع إجراءات ومعايير لأهلية تشغيل مثل هذه الصناديق.

(إضافة إلى الإنعاش) من أجل الانتقال من إنعاش ما بعد الأزمات (مثل الإصلاح والإعمار) إلى معالجة الاحتياجات الانتقالية بين الإغاثة والتنمية. إضافة إلى دور التعاون من أجل التنمية كأداة لتفادي النزاعات وللاستعداد لها وتخفيف وطأتها.

41 - ويدرك الصندوق أيضاً أن أي تدخل بالمساعدات يمكن أن يعزز أو يقلص احتمالاتها رهناً بتصميمها والظروف المحلية، لذلك فهو يهدف إلى خلق *ثقافة وقائية* وإلى تزويد نفسه بالأدوات والعمليات والصيغ اللازمة لفهم كيفية تعامل إجراءاته مع ديناميات المجتمع، وكيف تؤثر المشاريع التي يمولها على الفقر والبطالة، والفروقات الأفقية، والاعتماد على الموارد الأولية، والتوترات الاجتماعية، والضغوط البيئية، وأفضل الطرق التي تمكنه من مساعدة المجتمع الدولي على تعزيز السلم والرخاء.

42 - وفي هذا الإطار يتعين على استراتيجية الصندوق في مجال تفادي الأزمات والاستعداد لها وتخفيف وطأتها والخروج منها أن تشمل إجراءات ما قبل الأزمة وخلالها وبعدها، أي التفادي والانتقال والإنعاش.

43 - أهداف سياسة الصندوق في تفادي النزاعات والإنعاش هي التالية: (i) ضمان أن تكون استجابة الصندوق للأزمات فعالة وفي الوقت المناسب؛ (ii) وضع حدود ومعايير لاستجابات الصندوق؛ (iii) تمكين الصندوق من المشاركة في المراحل الأولية لتفادي الأزمات وتخفيف وطأتها؛ (iv) مواصلة انخراط الصندوق مع البلدان التي تعاني من أزمات؛ (v) تزويد الوكالات الشريكة بالصورة المتوقعة لدور الصندوق المحتمل في إدارة الأزمات.

التفادي والاستعداد

44 - تنطوي أنشطة التفادي والاستعداد على الاضطلاع بعمليات تخطيط وبرمجة لتعزيز قدرة البلدان على تحديد مجالات الضعف الشديد فيها وعلى التصدي لها. ومن تدابير تفادي الكوارث الطبيعية والاستعداد لها التي يمكن اتخاذها ما يلي: (أ) وضع استراتيجيات إقليمية ووطنية وشبه وطنية؛ (ب) إنشاء إطار مؤسسي وتنظيمي مناسب؛ (ج) الاضطلاع بدراسات عن تقدير الضعف والمخاطر؛ (د) إنشاء نظم للمعلومات وللإنذار المبكر؛ (هـ) تدريب موارد بشرية متخصصة وتزويدها بالمعدات؛ (و) تشجيع تمويل الصناديق الاستئمانية الوطنية وغيرها من الآليات من أجل ضمان التمويل المستدام لإجراءات الاستعداد للكوارث بالتعاون مع القطاعين العام والخاص وقطاع المجتمع المدني. وسيسعى الصندوق في اضطلاعه بالأنشطة المقترحة إلى بناء شراكات متينة مع المجتمعات المحلية والحكومات المحلية والوطنية ومع الجهات المانحة الشريكة الأخرى.

45 - وتتطلب الأنشطة فيما يخص بلدان الدخل المنخفض التي تعاني من الضغوط والبلدان المتأثرة بالنزاعات تعزيز البلدان المعرضة للخطر وتصميم حافظة تدخلات قادرة على معالجة المخاطر والضعف وتخفيف وطأتها. ولتصميم وتنفيذ برامج للحكم الصالح وتوفير الأمن الغذائي والتنمية الريفية للجميع ولسياسات تفادي الاستبعاد الاجتماعي والصراع الأهلي أهمية خاصة للبلدان منخفضة الدخل التي تعاني من ضغوط[15].

[15] سيطبق مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء حسب الاقتضاء بموجب البند 8 (ز)، من المادة 6 من اتفاقية إنشاء الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

تخفيف الوطأة

46 - ستشمل الأنشطة ما يلي: (أ) تدعيم الهياكل الضعيفة وتعديل المعايير الناظمة للبناء واستخدام الأراضي وتقسيم المناطق؛ (ب) بناء سدود أو حواجز لتفادي الفيضانات وبناء كواسر مياه في المرافئ وفي المناطق الساحلية المنخفضة؛ (ج) اكتساب تقنيات الحد من المخاطر. ويوصي بأن تمول تدابير التخفيف، وإن أدرجت في خطط الطوارئ، من المشاريع الاستثمارية العادية. وينبغي إدراج أنشطة التفادي والاستعداد في المسار الرئيسي للتخطيط الاستراتيجي القطري وللإقراض.

الانتقال

47 - ثمة تركيز خاص على إقامة الشراكات مع وكالات الإغاثة الإنسانية خلال فترة الانتقال الحاسمة من طور الإغاثة إلى التنمية. ويمكن أن يأخذ هذا شكل تقديم البذور والأدوات أو دعم بناء القدرات أو إصلاح البنى الأساسية الاجتماعية للأجل القصير أو إحياء الخدمات الأساسية أو توفير التدريب على سبل المعيشة أو خطط استخدام في إطار برامج لإعادة الدمج في المجتمع[16].

الإنعاش

48 - تبدأ مساعدات الصندوق في مرحلة الإنعاش وحسب الاقتضاء، بتقدير مشترك مع الشركاء الآخرين للأضرار والاحتياجات لتحديد الأولويات وتقديم مساعدات مرحلية للمدى القصير تتصل بحماية وإعادة بناء سبل المعيشة والمؤسسات المتصلة بها والبدء في تصميم برامج شاملة للإصلاح والإعمار للأجل المتوسط تمهيداً لتعبئة الموارد لها وتنفيذها لاحقاً.

المتطلبات من الموارد

49 - لما كان نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء يحد عادة من نطاق الإقراض بشروط تيسيرية للبلدان الأشد تأثراً بالأزمات بسبب سوء أدائها على المؤشرات السياساتية المؤسسية للنظام فقد جرى تعديل بندي تجديد الموارد الثالث عشر والرابع عشر من نظام المؤسسة الدولية للتنمية من أجل مراعاة الظروف الاستثنائية لبلدان ما بعد النزاعات والبلدان المتأثرة بالأزمات. لهذا سيستخدم الصندوق المبادئ المنقحة لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء[17].

[16] يمكن أن يأخذ هذا شكل التخطيط المتكامل مع برنامج الأغذية العالمي (تقديم الأغذية) أو مع منظمة العمل الدولية (خطط التدريب والاستخدام).

[17] انظر استعراض تنفيذ نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق، الوثيقة EB 2005/85/R.3.

50 - يدرك الصندوق أهمية تسريع توفير موارد المنح وتعزيز مرونة الوصول إليها للبلدان المتأثرة بالأزمات لاسيما بلدان الدخل المنخفض التي تعاني من ضغوط ومن انعدام الاستقرار المزمن التي لا تنطبق عليها أدوات التمويل والأحكام المالية المعتادة. ويمكن حشد موارد المنح هذه من خلال ترتيبات التمويل المشترك والربط بترتيبات الصندوق العادية الخاصة بالإقراض للأجلين المتوسط والطويل.

APPENDIX I

DEFINITION, SCOPE AND TYPOLOGY OF CRISIS

1. The term "crisis" as used in this paper refers to a disaster or emergency due to natural or human-induced actions that result in a significant change in circumstances over a relatively short time period, e.g. death, displacement, disease/disability, food insecurity, damage to physical and service infrastructure, depletion of human and social capital, institutional weakening and a general disruption of economic and social activity. Natural and human-induced crises may be further classified into four basic types: natural disasters, environmental hazards, health emergencies and civil conflict (see table below for a detailed typology of crisis).

Typology of Crisis

Natural Disasters	Environmental Hazards	Health Emergencies	Civil Conflict
• Earthquakes • Floods, riverbank erosion • Landslides • Cyclones, typhoons, hurricanes, tidal waves • Tsunami • Volcanic eruption • Drought • Fires: forest, other • Unusually cold weather, winter emergency	• Air pollution • Water scarcity, poor water quality • Arsenic, fluoride poisoning • Radioactive hazards, nuclear contamination • Poisoning: chlorine, cyanide, mercury, lead, pollution • Other (dam breaks, sea rise, biological warfare waste, anthrax) • Landmines and unexploded ordinances	• Health system crisis • Acute malnutrition • Food distress • Diarrhoea, cholera, measles, polio, meningitis • Acute respiratory diseases • Tuberculosis • Malaria • HIV, sexually transmitted diseases --- • Drug abuse --- • Other: sexual exploitation, human trafficking	• Civil disturbances --- • Acute economic distress --- • International conflict • Civil war • Localized armed conflict • Breakdown of civil order • Terrorist acts • Child soldiers --- • Refugees • Internally displaced persons • Repatriation, forced return

Source: Adapted from Inter-American Development Bank and UNICEF crisis and emergency typologies, 2004.

2. **Comparisons.** Comparing natural with human-induced crises, natural-driven crises tend to occur in relatively stable states; are localized, short and intense in duration; require more technically oriented responses; and usually result in strengthened social cohesion. Human-driven crises tend to occur in weak or failing states; are often subregional, regional and global in dimension; prolonged and episodic in duration; politically oriented in source and response; and result in social fragmentation and weakened social cohesion. Human-driven crises are largely due to societal and institutional weakness and failures. In general, negative (or adverse) patterns of development over the past few decades, such as widespread poverty, rapid and uncontrolled urbanization and environmental degradation, have led to greater severity in the damage associated with natural hazards. Institutional failures, weak state performance and a sense of exclusion, inequity or despair are closely associated with human-driven disasters. Technological disasters mostly derive from poor quality design, operation and maintenance, but can also result from natural disasters and acts of terrorism.

APPENDIX I

3. **Triggers.** A crisis may have a range of triggers. Natural disasters are triggered by events such as earthquakes, tidal waves (tsunamis), hurricanes, volcanic eruptions (lava, ashes, rock), floods, drought, epidemics, forest fires and erosion, or some combination thereof, while technological accidents are caused by man-made events such as explosions, oil spills and chemical mishaps. Violent conflicts are typically triggered by poor governance, institutional failure, or economic, political or identity struggles.

4. **Impacts.** All types of crisis typically leave physical destruction, displacement, disability and death in their wake and disrupt social and economic activities. Natural disasters can also leave behind pollution and other environmental damage. However, unlike violent conflicts, they do not have severe effects on institutions, social capital and social cohesion. In fact, the populace tends to become galvanized during the response to natural disasters, and social solidarity is often reinforced. Natural disasters are usually intense and of short duration, and episodic in character. Natural disasters also may be a source of technological disasters; for example, earthquakes that destroy dam structures lead to massive flooding, etc.

5. **Vulnerability and community resilience.** *Vulnerability* to crisis refers to the weakened state of the economic and social asset base that is needed to prepare for, prevent or recover from a crisis. The poor are typically the most vulnerable social group and suffer the most from natural or human-driven crises. The connections between natural and human-driven crises and distressing environmental and humanitarian situations are becoming increasingly evident, particularly as the poor or most vulnerable are compelled to exploit scarce environmental resources simply to survive. Deforestation, land degradation and the related food insecurity are shaped by human resource use (e.g. urban squatting on marginalized hillsides), which in turn creates conditions for flooding, landslides and drought. *Community resilience* refers to the informational and organizational capacity of communities to assess, prepare and mitigate crisis. Community resilience and social capital and cohesion (networks of trust, solidarity and the capacity for collective action) are one and the same. When community vulnerability is high and resilience is low, progress in poverty reduction, improvements in social equity and the establishment of sustainable economic growth may be seriously jeopardized by crisis.

APPENDIX II

IFAD COMMITMENTS IN LICUS AND CONFLICT-AFFECTED COUNTRY PROJECTS, 2000-04[a]

(USD '000)

	LICUS Country Projects[b]		Conflict-Affected Country Projects		Overlap Projects		Total Projects		Total IFAD		LICUS/Conflict-Affected Country Projects as % of Total	
	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount
2000	5	62 655	3	57 471	1	18 024	7	102 102	27	409 785	26%	25%
2001	2	39 874	4	56 796			6	96 670	24	391 934	25%	25%
2002	6	82 606	7	104 298	3	46 695	10	140 209	25	368 928	40%	38%
2003	5	76 178	4	81 009	2	33 453	7	123 734	25	403 592	28%	31%
2004	5	75 587	10	178 306	4	68 502	11	185 391	25	436 469	44%	42%
Total 2000-04	23	336 900	28	477 880	10	166 674	41	648 106	126	2 010 708	33%	32%

[a] Amounts include grant financing.

[a] The total number of LICUS countries with projects during the period 2000-04 was 16.

Source: Programme Management Department, IFAD, May 2005.

APPENDIX III

IFAD'S EXPERIENCE IN CRISIS PREVENTION AND RECOVERY

A. Conflict and Stress Situations

1. This appendix provides evidence regarding IFAD projects in terms of their planned objectives and their actual achievements in moderating the risk of potential or actual socio-political crises during what were described at the IFAD Consultation on Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction in 2003 as pre-conflict, in-conflict and post-conflict situations. Such situations occur in LICUS countries as defined in the World Bank classification and in non-LICUS IFAD Member States as well.[1] In the synthesis of the lessons learned by IFAD, a number of steps were taken, including: formulation of the indicators relative to special crisis-related interventions compatible with the IFAD mandate, identification of the initial sample of IFAD projects and identification of the crisis-related interventions relative to the projects and countries identified.

2. In the analysis, it has been assumed that crisis-related interventions undertaken through an IFAD project should be considered on the basis of the actual situation, irrespective of whether the project documentation formally recognizes that the interventions are crisis-related. Except in the case of projects that follow upon the formal settlement of publicly recognized states of civil war in countries, appraisal reports and President's reports refer more neutrally to situations of socio-political disequilibrium. The prevention of negative outcomes of socio-political crises that jeopardize human security and human rights is seldom formally mentioned as an objective of project interventions. This is usually the case even when a project is undertaken in areas clearly and severely affected by readily identifiable breakdowns in socio-political equilibrium. Yet, IFAD projects undertaken in these situations clearly embody key elements of initiatives aimed at crisis prevention and crisis-impact moderation.[2]

3. The following 11 indicators of crisis-related interventions have been used to assess the extent of the involvement of IFAD projects in moderating the impact of a crisis or in crisis prevention:

(a) crisis prevention or impact moderation is included among the project objectives;

(b) work aimed at improved rural institutions and the establishment of pluralistic governance;

(c) planning community development activities and operation and maintenance in CBO projects through non-exclusive community development committees;

(d) emphasis on the linkages between project interventions and local political development (policy dialogue);

(e) support for legal defence funds (including a focus on the conditions among women, marginalized people, and human rights and women's rights);

(f) the reintegration of sustainable livelihoods among woman-headed households and orphans who are victims of crisis and crisis-induced HIV/AIDS;

(g) reconstruction of infrastructure, market linkages and the agricultural production potential of vulnerable households and ex-combatants;

(h) capacity-building among CBOs and service providers engaged in training CBOs;

[1] The LICUS classification of the World Bank for 2005 includes 25 countries and one territory, all of which are IFAD Member States. Of these, the World Bank indicates that 18 are conflict-affected and 8 are non-conflict-affected countries. Fourteen countries in the list are in Africa, and ten among these are indicated as "conflict-affected".

[2] The divergence is often due to the fact that governments generally dislike formal recognition that a state of crisis exists within their own territory; if the crisis is a conflict that has reached the stage of open civil war and captured the attention of the world media, it can no longer be ignored as a crisis.

(i) support for an enhanced role for NGOs and civil society organizations;

(j) community-based microfinance; and

(k) adoption of innovative design approval and implementation procedures.

4. It is worth noting that a number of these indicators are common to the design of IFAD community-driven development projects.

5. Fourteen projects have been examined with a view to ascertaining the ones that include activities in line with the above indicators. The sample includes six projects initiated during ongoing crises of different intensity (in Burundi, the Democratic Republic of the Congo, Nepal and Peru); two projects aimed at urgent interventions immediately following the formal end of a crisis (in Bosnia and Herzegovina and Rwanda); one project in crisis prevention in specific areas (in the Philippines), and six projects for post-crisis reconstruction (in Burundi, El Salvador, Rwanda, Sierra Leone, the Sudan and Uganda).

6. Two projects are funded through the IFAD-Belgian Survival Fund Joint Programme; the others are cofinanced by a number of agencies besides IFAD. Six countries involved in the projects are in Africa; one in the Middle East; two in Latin America, and three in Asia.

7. The projects and countries are listed in Table 1 below.

Table 1: Crisis-Related IFAD Projects

Country	Project Name	Country Situation
Bosnia and Herzegovina	Small Farm Reconstruction and Development Project (1997)	Urgent post-crisis intervention
Burundi	Rural Recovery and Development Programme (1999)	In crisis
Burundi	Transitional Programme of Post-Conflict Reconstruction (2004)	Post-crisis
Democratic Republic of the Congo	Support for Women's Groups in North Kivu Project (with the Belgian Survival Fund for the Third World)	In crisis
El Salvador	Rehabilitation and Development Project for War-Torn Areas in the Department of Chalatenango (Prochalate) (1993)	Post-crisis
Nepal	Western Uplands Poverty Alleviation Project	In crisis
Peru	Southern Highlands Project (four projects from the early 1990s)	In- and post-crisis
Philippines	Western Mindanao Community Initiatives Project (1999)	Crisis prevention
Rwanda	Rwanda Returnees Rehabilitation Programme (1998)	Urgent post-crisis intervention
Rwanda	Umutara Community Resource and Infrastructure Development Project (two projects: 2000 and 2002)	Post-crisis
Sierra Leone	Rehabilitation and Community-Based Poverty Reduction Project (2004)	Post-crisis
Sudan	South Kordofan Rural Development Programme (2000)	Post-crisis
Uganda	Uganda Women's Efforts to Save Orphans (with the Belgian Survival Fund)	Post-crisis

8. Crisis assessment and country risk analyses have been undertaken only recently among international cooperation agencies. So far, IFAD has carried out only two such exercises, both in Africa (Burundi and the Central African Republic). Some assessment of socio-political disequilibrium was also carried out in the context of specific project formulation and appraisal exercises (e.g. in India [Andhra Pradesh] and Nepal).

9. The objectives of the IFAD crisis prevention and recovery policy are to: (a) increase the timeliness and effectiveness of IFAD's response to crises; (b) establish boundaries and set standards for IFAD's response; (c) enable IFAD's involvement upstream to prevent and mitigate crisis; (d) maintain IFAD engagement with countries in crisis; and (e) provide partner agencies with a predictable view of IFAD's potential role in crisis management.

10. In the absence of analytical work aimed at identifying the causes of crisis and at formulating a coherent strategy for risk moderation in contextual situations, the crisis moderation activities that were planned and actually undertaken were generally introduced within project design on an ad hoc basis: either by being added on to the original design when project implementation planning was superseded by events (restructuring) or as part of a general approach to rural poverty reduction that happened to have strong crisis prevention or post-crisis reconstruction potential.

11. Table 2 summarizes the results of research carried out on project documentation; further details are provided in Attachment 1.

Table 2: Crisis-Related Indicators and IFAD Project Response

Indicator	Number of IFAD projects that respond to the indicator	Remarks
Crisis prevention or impact moderation included in project objectives	8	Includes two Belgian Survival Fund grant projects.
Work to improve rural institutions, establish pluralistic governance	12	
Planning community development activities and operation and maintenance of CBO projects through non-exclusive community development committees	12	
Emphasis on linkages between project interventions and local political development (policy dialogue)	7	
Support for legal defence funds (including a focus on conditions among women, marginalized people, and human rights and women's rights)	3	Governments do not want to borrow for this activity.
Reintegration of sustainable livelihoods among woman-headed households and orphans who are victims of crisis and crisis-induced HIV/AIDS	7	
Reconstruction of infrastructure, market linkages and the agricultural production potential of vulnerable households and ex-combatants	10	Development rather than reconstruction was included in crisis prevention projects.
Capacity-building among CBOs and service providers engaged in training CBOs	8	
Support for an enhanced role for NGOs and civil society organizations	12	
Community-based microfinance	4	Some projects extend credit directly or through local banking organizations.
Adoption of innovative design approval and implementation procedures		

12. It is interesting to note that practically all project designs in crisis-related situations envisage the institutional development of grass-roots organizations as a key feature of the IFAD approach to empowerment of the rural poor. This is actually an approach currently applied by IFAD in crisis-affected and non-crisis-affected countries and areas. The emphasis in the former type of countries and areas, however, suggests that "grass-roots/institutional development for growth with equity" is commonly viewed in IFAD as a powerful factor of crisis risk moderation and/or post-crisis reconstruction.

13. The implicit paradigm works out approximately as follows.

(a) Socio-political crises have complex origins that are deeply rooted in the history of a country or area.

(b) They are all characterized by the exclusion of sections of the population from the human and economic development process.

(c) They are generally manipulated by elite professional political intermediaries struggling for control over power and the sources of wealth, which is usually secured by a centralized state organization.

(d) These elites elaborate the ideological frameworks that support allegiances throughout the country in order to help secure control over the territory.

(e) The great majority of poor people, and rural communities in particular, do not partake in these struggles and ideologies, except for a tiny minority that can easily be isolated if a development process is in place at the community level.

(f) Keeping the human and economic development process active on a non-exclusive basis at the community level helps moderate the risk and the impact of widening socio-political crises.

(g) Non-exclusion requires the devolution of investment decision-making and the control over resources to a level where direct democracy is a practical option, thereby cutting off as much as possible the pathways dominated by political intermediaries and vested interests.

14. Most of the statements in this paradigm represent views shared by many public- and private-sector international development and cooperation agencies. However, some agencies use the paradigm to support reforms in public administration at a level still tightly controlled by the groups of political intermediaries that are at the origin of the crisis. This means that the approach is easily accepted by governments, but it may also be the reason painstakingly negotiated ends to crises tend to be short-lived.

15. The IFAD approach involves addressing the lowest levels of the rural governance setting, such as the village or a small cluster of villages. This approach seems to have more in common with the approaches of civil society organizations than with those of large international and bilateral donors. The IFAD approach inevitably generates the need for intensive policy dialogue with the controlling authorities and project implementation monitoring and supervision procedures that are closely related with the policy dialogue.

B. Natural Disasters

16. Since 2000, IFAD has prepared five projects dealing with the impact of natural disasters; three have been approved for funding. The five projects are:

- India: Livelihood Security Project for Earthquake-Affected Rural Households in Gujarat, 2001, financed and in operation.
- Indonesia: Aceh Recovery Programme, 2005, formulated; IFAD is searching for grant cofinanciers to cover the bulk of the costs.
- Maldives: Post-Tsunami Agricultural and Fisheries Rehabilitation Programme, 2005, approved.
- Sri Lanka: Post-Tsunami Livelihoods Support and Partnership Programme, 2005, approved.
- Sri Lanka: Post-Tsunami Coastal Rehabilitation and Resource Management Programme.

17. With the exception of the intervention in Gujarat, the projects have not yet begun, though some may be about to begin operations since they have been very recently approved (April 2005). Detailed features of these projects showing the structure of the projects by component, as well as a list of the main activities included in the components are presented in Attachment 2.

18. All the projects envisage close coordination with other donors. In the case of Indonesia, with the Government's agreement, IFAD has decided to sponsor the project, though the size of the project far exceeds the resources available to the Fund for post-tsunami interventions in the country. IFAD formulated the project, has offered to make available the staff of the project coordination unit of a successful IFAD project to manage the intervention, and is searching for a pool of grant funding from other donors.

19. All the projects were formulated and appraised at the same time; the project cycle from the occurrence of the event to Board presentation was extremely short, hardly more than three months in the case of the tsunami (event in December 2004; Board presentation in April 2005). This implied: (a) the joining together of the three conventional steps of the project cycle (concept note, formulation, appraisal); (b) shortcuts in the technical verification of the investment proposals; (c) modification of the internal review procedures (project development team, Operational Strategy and Policy Guidance Committee, etc.); and (d) a waiver of the last date of delivery for documents being presented to the Board.

20. All the projects listed above include a combination of activities that are directly related to the natural disaster affecting the country of intervention and activities that are normally included in conventional IFAD rural poverty reduction projects. In particular, mixing reconstruction and development is a common approach in support of a policy that sees reconstruction not merely as the rebuilding of that which has been destroyed by an "act of God", but as an opportunity to introduce improvements over what existed before the disaster. This principle has been applied throughout, from social and productive infrastructure rehabilitation to the reconstruction of private houses and public buildings. In several cases, however, the projects also include new infrastructure building and even applied agricultural research and extension, which are activities only remotely related to the occurrence of a natural disaster.

21. Another common factor is the effort at community institutional development and participation, community capacity-building and the mobilization of local NGOs to work with the communities. The Gujarat project is actually being implemented directly by an Indian NGO (the Self-Employed Women's Association), with the Government playing a less prominent role. The Maldives project seems to be the exception; the reconstruction and new construction programme is entirely in the hands of the Ministry of Agriculture and the Ministry of Aquatic Resources, and training and technical assistance funds are all earmarked for staff in the two ministries.

22. The role of women and of women's groups and associations is highlighted in all the projects.

23. Only the Gujarat earthquake recovery project includes support for microfinance and micro-insurance operations, with products that make use of a mix of grants and loans for beneficiaries. The other projects seem to fund the reconstruction of beneficiaries' production assets.

24. The Gujarat project also includes a component addressing ways to moderate the impact of possible occurrences of a similar disaster in the future. Key instruments applied include: (a) training and awareness-building; and (b) the introduction of earthquake-resistant technologies in the reconstruction of public and private buildings, including support to refine the application of such technologies to low-cost housing construction.

C. Comparison of Key Features of Projects to Address Socio-Political Crises and Natural Disasters

25. Table 3 compares some key features of projects dealing with situations of socio-political disequilibrium and projects dealing with the impact of natural disasters.

APPENDIX III

Table 3: Comparison of Some Key Features of Projects to Address Socio-Political Crises and Natural Disasters

Crisis Leading to Socio-Political Disequilibrium	Natural Disasters
Human origin; causes are deeply rooted in history and in recent political development	"Acts of God"; some may originate in long-standing human behaviour hostile to environmental conservation
Predictable; often anticipated well in advance	Mostly unpredictable even if the potential danger is known; some are predictable, but only shortly before the occurrence
Generates a breakdown in social cohesion	Strengthens social cohesion
Institutional issues and governance are key factors both in causing a crisis and in providing solutions	Institutional issues and governance are marginal or irrelevant factors
Risk moderation requires strong political intermediation	Political intermediation is not a key factor
Initial, creeping negative impact on the economy; when the impact escalates, it causes widespread damage for a long time	Sudden damage that may be very considerable, but the damaging action is not long-lasting
World public opinion is slow to appreciate the significance and extent of the damage to human life and assets	World public opinion is easily mobilized by the mass media
Hits poorest countries most severely	Same
Requires urgent emergency intervention for relief and reconstruction	Same
Risk of widening social disruption in rural areas can be moderated by investing in: - grass-roots institutional development and peoples' empowerment; - enhancing the local economy at the community level; - awareness campaigns on human rights and women's rights, legal defence; - improving the organizational culture of government agencies	Impact can be moderated by investing in: - natural resource management; - early warning and communication; - special insurance plans.
Negotiating agreement on effective project design at all levels of the public administration is often difficult	Agreement on post-disaster intervention is not a problem
Governments do not want to borrow to fund activities related to governance or peoples' rights; may accept grant funding	Governments want to obtain grant financing for all emergency and relief assistance
Reactivation of livelihood systems requires elements of grant financing for production by individuals and private groups	Same
Urgent emergency assistance may be less useful if it arrives too late	Same
There may be exceptional cases when shortcuts in conventional procedures for rapid loan approval are justified	Same
Project formulation should be preceded by careful reviews of the situation, application of appropriate methodologies to avoid doing harm, and negotiations aimed at clarifying the real interest and position of the government	Quick appraisal generally feasible; requires assessment; does not require use of specific methodologies
Restructuring and reorientation of ongoing projects may be required or encouraged	Same, if relevant

Attachment 1: IFAD Project Experience in Crisis Prevention and Post-Crisis Reconstruction

Country and Project	Key Indicators of Crisis-Related Objectives and Components										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Crisis prevention and moderation	**Improved rural institutions, pluralistic governance**	**Planning and operation and maintenance through inclusive community development committees (CDCs)**	**Linkage with political development through policy dialogue**	**Legal defence fund(with a focus on women)**	**Reintegration of crisis- and HIV/AIDS-affected, woman-headed households and orphans**	**Reconstruction of infrastructure, market linkages, agricultural production potential**	**Capacity-building among CBOs or service providers that train CBOs**	**Role of NGOs and civil society organizations**	**Community-based microfinance**	**Innovative implementation procedures**
1. Burundi Transitional Programme of Post-Conflict Reconstruction	Specifically mentioned	Specifically mentioned	Key project objective	CDCs provide basis to advocate wider role for various types of democratic institutions	Included	Included	Included	Efforts to build capacity at the community level	Important	Not included	Not included
2. Burundi Rural Recovery and Development Programme	Specifically mentioned	Through establishment of non-exclusive CDCs	Key project objective	CDCs provide basis to advocate wider role for various types of democratic institutions	Not included	Included	Included	Efforts to build capacity at the community level	NGOs are main implementation contractors	Not included	Role of NGOs
3. Rwanda Rwanda Returnees Rehabilitation Programme	Emergency post-crisis intervention	Mobilized newly reformed local governments	Implementation through cell development committees	Support for the policy to reform local government	Not included	Targeting vulnerable households, mostly victims of crisis, woman-headed households	Reactivation of agricultural production through the distribution of input packages	Not included	Not included	Not included	Emergency procurement of input packages entrusted to the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)
4. Rwanda Umutara Community Resource and Infrastructure Development Project, (two projects)	Post-crisis construction of new province; resettling returnees	Key project approach: activate grass-roots local government reform	Included	Central to project success	Not included	Included	Included, with an emphasis on rural water supply	Included	Key role envisaged in field work at the community level	Included, with an emphasis on women's income-generating activities	Role of CDCs; measures to make service providers accountable to CDCs
5. El Salvador Rehabilitation and Development Project for War-Torn Areas in the Department of Chalatenango	Specifically addresses post-crisis rural livelihoods rehabilitation	Emphasis on farmers and women's groups	Not specifically included	Facilitation of working accords among opposing political factions at the local level	None, but strong focus on women's role in development	Included	Focus on agricultural and non-agricultural production	Integrated technical assistance approach for microproducers	Critical for the promotion of non-agricultural microbusiness	Not included; project provides credit	"Transversal approach" to gender issues

Country and Project	Key Indicators of Crisis-Related Objectives and Components										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Crisis prevention and moderation	**Improved rural institutions, pluralistic governance**	**Planning and operation and maintenance through inclusive community development committees (CDCs)**	**Linkage with political development through policy dialogue**	**Legal defence fund(with a focus on women)**	**Reintegration of crisis- and HIV/AIDS-affected, woman-headed households and orphans**	**Reconstruction of infrastructure, market linkages, agricultural production potential**	**Capacity-building among CBOs or service providers that train CBOs**	**Role of NGOs and civil society organizations**	**Community-based microfinance**	**Innovative implementation procedures**
6. Peru Southern Highlands Project (four projects from the early 1990s)	Not included formally, but very prominent in practice so as to isolate rebels and terrorists	Emphasis on community organizations; development of Andean communities	Key project design	Growth with equity, implicit crisis prevention; policy dialogue with Government and other donors in scaling-up	Not included	Not relevant	Emphasis on rural-urban market linkages for microbusiness promotion	Community capacity-building is key to the project approach	Beneficiaries contract private service providers	Community business fund managed by women	Competition among communities, cash price system, community procurement
7. Sudan South Kordofan Rural Development Programme	Goal and specific objective are peace and improved security in the project area	Strengthening both government and civil society	Mobilizing village communities and local governments	Intervention in areas contiguous to rebel-held areas	None; women's role in CDC: 30% women members		Emphasis on the production of seed packages distributed to vulnerable households			Not included	Demands in rebel-held territory to join project
8. Sierra Leone Rehabilitation and Community-Based Poverty Reduction Project	Post-crisis reconstruction	Pilot experiment with village development committees and chiefdom community-development plans	Pilot community development fund	Not mentioned	Not envisaged	Recapitalization of vulnerable households through free distribution of inputs	Distribution of agro-industry equipment; rehabilitation of feeder roads	Investment in building the capacity of community facilitators	Included	Not included	
9. Philippines Western Mindanao Community Initiatives Project	Not mentioned	Focus on the coordination of CBOs, local government units, line agencies, NGOs and community organizations	Included	Not mentioned	Included, with training on human rights	Not included	No reconstruction mentioned	Included; also community investment fund managed by women	NGOs are key service providers for capacity-building among CBOs	Included	Participatory drafting of implementation manual
10. India Jharkhand-Chattisgarh Tribal Development Programme	Not mentioned, but very evident objective of effort to break the isolation of and disregard for tribal people	Empowerment of tribal group associations, encouragement for village assemblies	Included	Support for implementation of constitutional amendment (panchayat act for tribal areas)	Awareness-raising on tribal rights, gender and equity issues	Not relevant	No reconstruction, but development	Key project component	Train and support village assemblies	Included	

APPENDIX III

Attachment 2: IFAD Projects in Areas Affected by Natural Disasters (2000-05)

	India: Livelihood Security Project for Earthquake-Affected Rural Households in Gujarat	Sri Lanka: Post-Tsunami Livelihoods Support and Partnership Programme	Maldives: Post-Tsunami Agricultural and Fisheries Rehabilitation Programme	Indonesia: Aceh Recovery Programme
Component	**Activities**			
Empowerment of stakeholders, participation, institutional development at the community level	Involving communities in decision making Community capacity-building Strengthening the capacity of private service providers to deal with communities			Restoration and strengthening of community institutions, self-help groups and village development associations
Livelihood systems and crisis-coping capabilities	Drought-proofing Rebuilding livelihood systems on- and off-farm Microfinance Micro-insurance			Grants to reactivate microbusiness and projects of self-help groups
Disaster preparedness and mitigation	Support for earthquake-resistant housing Participatory elaboration of risk mitigation strategies	Not mentioned	Not mentioned	Not mentioned
Social services development	Health education and training Childcare centres	Rehabilitation and improvement of community centres, local clinics, daycare facilities		
Infrastructure development		Housing rehabilitation Water supply reconstruction Rehabilitation of access roads and drainage		Community infrastructure fund managed by village development associations
Recovery of the fisheries sector			Boat replacement Four new fish markets Training in cold-store management	
Recovery of the agricultural sector			New fresh products market in Male Adaptive research, extension	
Policy support, capacity-building, technical assistance, training			For the Ministry of Agriculture	
Innovative procedures	Project managed by Self-Employed Women's Association, a national NGO	Anticipation of larger intervention planned in nearby areas		Involving community and traditional organizations at the local level
Country entry point		Ministry of Agriculture Ministry of Aquatic Resources		Ministry of Agriculture Use the project coordination unit of the ongoing IFAD Post-Crisis Programme for Participatory Integrated Development in Rainfed Areas, plus local provincial NGOs
Project cost (USD million)	24.0	4.7	5.0	36.5
IFAD loan (USD million)	15.0	2.4	2 + 2	Not decided
IFAD grant (USD million)	–	–	0.14	–
Major foreign cofinanciers (USD million)	Wetlands Reserve Programme (4.9)	–	Italy (0.5)	Italy (1.5); IFAD is seeking other donors

APPENDIX IV

ANALYTICAL, STRATEGIC AND PROGRAMME INSTRUMENTS

1. Since crisis situations demand responses that are beyond the purview of normal operations and instruments, IFAD needs to adapt and develop new instruments to complement the existing set of instruments. Given the diverse nature of crises, these instruments need to be flexible. They also need to be sufficiently robust to cater to varying conditions, i.e. before, during and after conflict and natural disasters. An illustrative list of instruments and processes is presented in Attachment 1.

2. Although these instruments are closely interrelated, they need not always be applied sequentially. The decision on the suitability, timing and use of the appropriate instrument should be left to the discretion of the relevant IFAD regional divisions.[3] There may also be situations in which a number of instruments could be used together to expedite processing.

3. **Rural crisis information note.** In countries in which there is a high risk of natural hazards or mounting social tension and the risk of political instability that may lead to outbreaks of violence, the World Bank and United Nations Development Programme normally prepare a "watching brief" that informs decision-makers of the risk and impact of violent conflicts and the evolution of the country situation. In addition, conflict analysis per se and, more generally, crisis risk assessment are increasingly becoming a standard part of poverty reduction strategy papers, public expenditure reviews and country portfolio reviews. Using the available information from such instruments as appropriate, regional divisions would prepare a brief crisis information note informing senior management of the situation, which would continue to be monitored, or recommending action for senior management consideration, i.e. the initiation of a rural-crisis risk and vulnerability assessment, most likely in partnership with other donors.

4. **Rural-crisis risk and vulnerability assessment report.** As the situation evolves and when applicable, IFAD will coordinate with the other major donors to undertake a joint study of the emerging or enduring crisis situation and related needs. In line with IFAD's mandate and Strategic Framework, this participatory effort would concentrate on orienting analyses towards the risk, vulnerability and impact of the crisis on IFAD's objectives of protecting, reconstructing and, if possible, enhancing access to human, social and physical assets and livelihoods for the rural poor.

5. **Transitional COSOP.** IFAD recognizes that crisis situations may call for a reorientation in the ongoing country programme and for adapting existing strategies and programmes of intervention. This may require revisiting the current COSOP, which is normally drafted in situations of "business as usual". Based on the outcome of the crisis risk and vulnerability assessment, the country programme manager would produce either a *revised or a transitional COSOP* that would realign priorities and resource requirements and recommend short- to medium-term actions. Subsequent planning would ensure that IFAD activities undertaken on the basis of the revised or transitional COSOP's recommendations do not contribute to enhancing latent causes of crisis, particularly political instability, mounting tensions and social disequilibria linked to human-induced crisis, such as civil conflict. Project formulation and appraisal reports would be conflict-sensitive, demonstrating that the proposed project is in line with the revised or transitional COSOP's recommendation and does not inadvertently contribute to exacerbating the crisis. Additional budgetary resources from IFAD's operational budget would have to be allocated to the regional divisions to cover the costs of implementing the new instruments.

[3] For example, in Burundi, the conflict assessment and strategy (transitional COSOP) were prepared in concert.

6. Managing risk and avoiding crisis where possible through development represent important contributions to development policy and practice. Therefore, crisis risk and vulnerability assessment, transitional strategy development and crisis-sensitive programme assistance should follow an accelerated cycle of internal review and decision-making, which, depending upon the nature of the urgency, may also involve a truncation of certain subprocesses.

7. Crisis sensitivity is particularly critical to the effectiveness of development in LICUS countries that are institutionally fragile and conflict-prone or conflict-affected. IFAD recognizes that any aid intervention can make a crisis either more, or less likely, depending on the design of the intervention and the local circumstances. Accordingly, the Fund should aim to create a culture of prevention by equipping itself with the instruments, processes and modalities needed to understand the ways its actions interact with the dynamics of society and the impacts on poverty, unemployment, horizontal inequalities, primary resource dependence, social tensions and environmental stress.

8. In the above context, IFAD should also undertake various steps to connect more closely to the new policy directions of the development community in LICUS (e.g. fragile states) and post-conflict environments. In particular, it should be prepared to play an important role with respect to rural governance reform and community-driven recovery. In this regard, IFAD's work with actors in non-state aid (e.g. NGOs, civil society and the private sector) should be emphasized, but always in a manner that does not undermine the long-term development of government capacity. IFAD's grant policy has been an effective instrument for involving such non-state actors in development.

9. In addition to involving local communities, regional actors that possess proximate knowledge of the operational environment and are more able to identify critical pressure points should be involved where possible. In sum, given the massive information asymmetries and the complexities of conflict-prone and conflict-affected societies, home-grown ideas grounded in local experience are far more relevant to social and economic recovery in rural areas than are imported models.

10. The harmonization of policies, programmes and procedures with other agencies is especially important in crisis prevention and recovery. Developing and connecting IFAD initiatives in crisis-related innovation and knowledge management to the work of other partner institutions and networks are critical for enhancing the Fund's effectiveness. This would facilitate institutional learning and the leveraging of IFAD experience in addressing rural poverty through the empowerment of marginalized rural communities, the strengthening of local governance and the expansion of access to rural livelihoods and assets.

APPENDIX IV

Attachment 1: Matrix of Crisis Policy Instruments, Processes and Procedures

CRISIS POLICY INSTRUMENTS, PROCESSES AND PROCEDURES			
Instruments and Procedures	**Pre-Crisis**	**During Crisis**	**Post-Crisis**
Engagement and Assessment			
Rural crisis information note	Declaration on crisis-prone and crisis-affected countries based on UN Watch List and World Bank's quarterly monitoring report; assessment of risk to ongoing IFAD portfolio and rules of engagement	Regular updating of the note	Regular updating of the note until the situation has been normalized
Rural-crisis risk and vulnerability assessment report		Preparation of a report (with major donors) concerning a coordinated approach and orienting the approach towards rural poor people	
Strategy and Programme Formulation			
Transitional country strategic opportunities paper Crisis Sensitive Project Design (combining inception, formulation and appraisal)		Transitional COSOP or revised COSOP based on the rural-crisis risk and vulnerability assessment: –Reorientation or restructuring of the current portfolio for ready use of available funding, and –Provision of technical assistance and the formulation of new crisis mitigation and recovery programmes	Updating transitional COSOP or revising COSOP and the formulation of new post-crisis programmes
Processes and Procedures			
Crisis-sensitive performance indicators	Formulation of crisis-sensitive performance criteria, e.g. governance, security, equitable access to productive assets, and social cohesion	Monitoring and evaluation staff participates in the crisis risk and vulnerability assessment team to update crisis-sensitive performance criteria and indicators in light of the assessment results and the transitional COSOP	Ensure consistency with the transitional COSOP or revised COSOP
Flexible and accelerated procurement and disbursement procedures	Not required	Applied	Applied
Continuous financial reporting and auditing; intensive supervision	Not required	Required	Required

APPENDIX IV

Attachment 2: Crisis Matrix by Phase, Required Action, Policy Instrument and Financing Mechanism

A. Natural Emergencies

Phase	Required Action	Policy Instrument	Financing Mechanism
Prevention	• risk and vulnerability analysis • preparedness and mitigation • institutional development and capacity-building	• rural-crisis risk and vulnerability assessment • environment and social assessment • technical assistance	• core budget for country strategy development • regular lending programme • technical-assistance supplementary funds
Transition	• livelihoods rehabilitation • search and rescue operations • clean-up • labour-intensive employment • priority infrastructure rehabilitation • institutional development and capacity-building	• rural crisis information note • transitional assistance strategy or revised COSOP	• technical-assistance supplementary funds • portfolio reallocation and restructuring, retroactive financing
Recovery	• mitigation works • medium-term rehabilitation and long-term reconstruction	• normal and new policy instruments	• regular lending programme

B. Conflict Emergencies

Phase	Required Action	Policy Instrument	Financing Mechanism
Prevention	• introduce sensitivity to conflict in country programme and strategy formulation • development as instrument of prevention • maintaining knowledge base, building partnerships and positioning for rapid response • institutional capacity-building and good governance	• rural-crisis risk and vulnerability assessment • sensitivity to conflict found within poverty reduction strategy papers, public expenditure reviews, country portfolio reviews, environmental impact and social assessments, etc. • watching brief, LICUS monitoring report, Semi-Annual Conflict-Affected Countries Report, etc., particularly in countries or areas of countries where the portfolio is inactive due to ongoing conflict • COSOP	• core budget for country strategy development • normal lending programme • technical-assistance supplementary funds
Transition	• assessing damage and needs • bridging relief and development • restoration and capacity-building of critical state institutions • social and economic reintegration of displaced persons • creation of and support for livelihoods and asset recovery • rehabilitation of critical market and productive infrastructure	• transitional assistance strategy or revised COSOP	• technical-assistance supplementary fund • portfolio restructuring and reallocation
Recovery	• medium- and long-term reconstruction • capacity-building and institutional development • promotion of good governance linking human security and development	• normal and new policy instruments • accelerated design and implementation	• normal lending programme

APPENDIX V

CRISIS-SENSITIVE OPERATING PROCEDURES

1. IFAD recognizes that crisis-affected countries may experience disruptions in administrative apparatus and a widespread weakening of the institutional setting. This includes law and order, as well as administrative procedures and rules for governing public funds. The effects of crisis on market linkages or embargoes imposed on a country's international trade often generate a drastic reduction of the supply of goods of primary necessity for carrying out project activities. In such unusual circumstances, the crisis response would not attempt to address long-term economic, sectoral or institutional problems through explicit conditionality linked to macroeconomic policies. However, the response may include conditions directly related to the crisis recovery activities and to preparedness and mitigation concerns.

2. In other situations, the policy and institutional framework remains by and large intact, and institutional capabilities remain largely unaffected. This type of diversity calls for a case-by-case analysis and a tailor-made approach in terms of response processes. Overall, however, speed and flexibility are important. In this light, flexibility in truncating the project cycle (e.g. combining project formulation with appraisal in the field) would be authorized where necessary and feasible.

3. In view of the need to ensure transparency and accountability, standard operating policies concerning procurement and disbursements would apply to crisis programmes. All procurements of goods and services would occur in accordance with IFAD's procurement guidelines. However, to address exceptional circumstances, local competitive bidding, local shopping and direct purchase procedures would be utilized where feasible. Ceilings would be adjusted accordingly. Procurement policy would be seen as a potentially powerful post-crisis reconstruction tool for revitalizing the local supply and construction industry and for employment creation. Where feasible, criteria would be included in the tender documents for the subcontracting of infrastructure rehabilitation works and stimulating the local supply of goods and services. A special account would be established for projects approved under this policy. Similarly, retroactive financing of up to 20% of loan and grant proceeds may be used to finance expenditures. To qualify for retroactive financing, the expenditures would have had to have been made after the onset of the crisis and within the time period leading up to the first IFAD mission. Authorization for such retroactive financing would occur at the time of the first IFAD mission.

4. In addition to special crisis assistance, IFAD would support projects aimed at prevention and mitigation through grants and through the mainstreaming of preventive and mitigation measures in normal lending in crisis-prone countries. Such operations would assist in: (a) developing a national crisis prevention and recovery strategy; (b) establishing an adequate institutional and regulatory framework; (c) undertaking vulnerability and risk assessments; (d) reinforcing vulnerable structures, as well as addressing governance and institutional capacity weaknesses; and (e) acquiring early warning and hazard reduction technology, monitoring and information systems, etc. A regional perspective may also be brought in though the use of regional technical assistance grants. IFAD's role while undertaking these activities would be that of catalyser; thus emphasis would be laid on building partnerships with national institutions, as well as other donors.

5. **Financial reporting and audit.** In order to balance the need for speed and flexibility with the concern for transparency and accountability (e.g. fraud and corruption), stringent monitoring mechanisms would be put in place. These entail intensive programme supervision and more frequent inspection and continuous auditing of project accounts. The accounts of the programme and those of the implementing agencies would be audited quarterly in line with government procedures acceptable to IFAD. Certified audit reports would be transmitted to IFAD not later than six months after the end of the fiscal year. The auditor would give a specific opinion on the mechanism of funding for the implementing agencies, the use they make of the programme resources and the accountability of partners and their financial reporting. In line with the overall multilateral efforts at harmonization,

particularly those responding to the recent establishment of the financial tracking component of the Tsunami Accountability Project, IFAD would fully participate in the programmes of enhanced accountability and transparency in crisis assistance.

6. **IFAD project accounts.** During crisis and disruptions in government financial services, balances kept in the special account of ongoing projects or programmes may be exposed to great risk. IFAD needs to recognize this risk, and, without jeopardizing the requirement for due diligence and transparency, it may undertake exceptional measures.

7. **Project supervision.** IFAD recognizes that intensive supervision (e.g. on a quarterly basis) of projects in crisis-prone and crisis-affected countries is a key aspect of effective prevention and recovery interventions. For such projects, the supervision of the substantive aspects of project implementation, the control of the appropriate project approach and objectives, and the engagement in policy dialogue with the governing authorities are even more important than they are in standard development projects. The current IFAD pilot experience in direct supervision and the recent paper on country presence are especially relevant for conflict-affected countries. In the event that the pilot programme for direct supervision is expanded or similar initiatives are undertaken, priority would be accorded to extending such initiatives to the programmes approved under this policy. Intensive supervision may require that IFAD engage in case-by-case negotiation with cooperating institutions or increase its own allocation of budgetary resources in crisis-affected countries.

8. **Project impact monitoring.** Conventional project impact monitoring is based largely on economic indicators that do not adequately capture crisis indicators (e.g. susceptibility to natural hazards, weak governance, changes in security and social cohesion). The new performance indicators in the recently approved Results and Impact Management System should be elaborated for crisis-prone and crisis-affected countries. These indicators must adequately reflect the degree to which projects implement effective measures of risk and vulnerability management and mitigation, as well as post-crisis recovery.

APPENDIX VI

FINANCING MODALITIES AND RESOURCE MOBILIZATION

1. The normal PBAS reduces the scope of concessional lending to most crisis-affected countries due to their low performance in standard PBAS policy and institutional indicators. Yet, these same countries do not qualify for concessional lending and are among the poorest, most debt-ridden countries and are in greatest need of assistance. Given this dilemma, the Thirteenth and Fourteenth Replenishments of IDA (IDA 13 and 14) have been modified to take into account the exceptional circumstances of post-conflict and post-crisis countries. In this light, IFAD would be using revised guidelines that have been suitably modified in line with IDA 13 and 14.

2. The modifications allow, for a limited period, for allocations in excess of the normal allocations with respect to the country's performance, as measured through the country performance and institutional assessment. This is done to solidify peace and jumpstart stabilization and reconstruction. It also improves the predictability of resource flows, improves the basis for judging resource needs and ensures equity of treatment across countries and regions. Performance indicators adapted from the above assessment are specifically tailored to the circumstances of conflict-affected countries and emphasize the areas that are most relevant in these settings, including security and reconciliation. The IDA 13 agreement provides that such vulnerable countries can obtain up to 40% of their allocations as grants and also allows for grants to be made available in special cases for use in territories within member countries that are under United Nations administration on an interim basis. Most of these countries are included within the new World Bank classification of LICUS countries.[4]

3. As stated, donor agencies need to play a pivotal role in crisis countries, especially those LICUS-type countries affected by chronic instability. IFAD's role in these situations would be important in assisting vulnerable groups (such as woman-headed households), building domestic capacity, revitalizing local communities and restoring social capital in rural areas devastated by natural disasters or conflict. However, since the grant resources that may become available would most likely be limited by comparison with the needs of Member States affected by crisis, such grant resources would be utilized to cover strategically identified rapid responses such as restoring local capacity and good governance, revitalizing and protecting rural livelihoods and assets, jumpstarting rural productivity and rehabilitating priority rural infrastructure. Such grant resources could also be leveraged by involving cofinancing partners and would be linked with IFAD regular medium- to long-term core lending. The terms for core funding would be as concessional as possible (using the modified IDA PBAS and the country performance and institutional assessment criteria as discussed above) and determined by the Board on a case-by-case basis.

[4] Because poor governance, institutional weaknesses and low capacity characterize LICUS countries, it has been necessary to fine-tune the role of governance in the PBAS. This has required the balancing of the dominant economic and financial performance allocation linkage, with governance as a key performance dimension, while avoiding excessive year-to-year volatility in allocations as a result of changes in governance ratings and the increase in the transparency of governance. IDA has established a central unit to support assistance to LICUS countries. The evolving framework of assistance is anchored in the PBAS. In non-accrual countries, assistance emphasizes addressing governance issues, building statistical and knowledge bases, supporting simple and feasible reforms and exploring innovative approaches to aid through selective basic service delivery for vulnerable groups. In addition, post-conflict progress indicators have been developed to replace the normal country performance and institutional assessment within the PBAS. Post-conflict allocations have been stretched over time to match implementation capacity relative to resource flows in conflict-affected countries. A special LICUS trust fund has been established in the amount of USD 25 million, which is financed through transfers from World Bank surpluses on 15 January 2005. (See IDA reports of February 2004 and November 2004 for details on the indicators and methodology utilized in the PBAS-country performance and institutional assessment modifications).

4. In all cases, portfolio restructuring and the reallocation of existing loan proceeds and supplemental financing and the retroactive financing of loans under preparation would be considered as primary financing options in response to crisis situations. Ongoing project loans would continue on the basis of the terms and conditions of the original loan agreement, irrespective of the reorientation or restructuring arrangements designed under a transitional COSOP or revised COSOP. For new projects, every effort would be made to secure the best possible mixture of grant and loan financing. To this end, IFAD would try to secure the cofinancing of its programme interventions through public cooperation agencies and private donors that can make grant resources available.

5. Given the added burden, especially for country programme managers in crisis-prone and crisis-affected countries, IFAD's knowledge and capacity would need to be strengthened in a number of areas, including policy implementation, strategic operational support, knowledge management (the development of crisis indicators, the identification and dissemination of best practice, systemic reporting to senior management and the Board, etc.), partnership-building and resource mobilization. IFAD would use its knowledge management system to contribute to the development effectiveness of crisis prevention and recovery. In particular, it could work with international think-tanks to design and implement an innovative research programme on the linkages between human security and rural development. It could also collect and disseminate policy research and evaluation findings about good practices in crisis assessment and risk analysis. IFAD management recognizes the need to allocate more resources – both human and financial – to achieve these results.