

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 85º período de sesiones
Roma, 6 a 8 de septiembre de 2005

**POLÍTICA DEL FIDA PARA LA PREVENCIÓN DE LAS CRISIS
Y LA RECUPERACIÓN POSTERIOR**

ÍNDICE

	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN	1
A. Finalidad y antecedentes del documento	1
B. Definiciones y alcance	3
II. PAPEL DEL FIDA EN LA PREVENCIÓN DE LAS CRISIS Y LA RECUPERACIÓN POSTERIOR	4
A. Vinculaciones entre la pobreza, el género y la crisis	4
B. Participación del FIDA en la prevención de las crisis y la recuperación posterior, y enseñanzas extraídas	5
III. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS E INTERVENCIONES PROPUESTAS EN LOS PROGRAMAS Y PROCESOS	6
A. Justificación	6
B. Objetivos	8
C. Intervenciones propuestas en los programas y los procesos	8
IV. MARCO PARA UNA POLÍTICA DEL FIDA	10
 APÉNDICES	
I. DEFINITION, SCOPE AND TYPOLOGY OF CRISIS (DEFINICIÓN, ALCANCE Y TIPOLOGÍA DE LAS CRISIS)	1
II. IFAD COMMITMENTS IN LICUS AND CONFLICT-AFFECTED COUNTRY PROJECTS, 2000-04 (COMPROMISO DEL FIDA RELATIVO A LOS PROYECTOS EN PAÍSES DE BAJOS INGRESOS EN DIFICULTADES (LICUS) Y PAÍSES AFECTADOS POR CONFLICTOS, 2000-2004)	3
III. IFAD'S EXPERIENCE IN CRISIS PREVENTION AND RECOVERY (EXPERIENCIA DEL FIDA EN LA PREVENCIÓN DE CRISIS Y LA RECUPERACIÓN POSTERIOR)	4
IV. ANALYTICAL, STRATEGIC AND PROGRAMME INSTRUMENTS (INSTRUMENTOS ANALÍTICOS, ESTRATÉGICOS Y PROGRAMÁTICOS)	13
V. CRISIS-SENSITIVE OPERATING PROCEDURES (PROCEDIMIENTOS OPERACIONALES SENSIBLES A LAS CRISIS)	17
VI. FINANCING MODALITIES AND RESOURCE MOBILIZATION (MODALIDADES DE FINANCIACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS)	19

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento (Grupo del Banco Mundial)
LICUS	País de bajos ingresos en dificultades
ONG	Organización no gubernamental
PBAS	Sistema de asignación de recursos basado en los resultados

I. INTRODUCCIÓN

A. Finalidad y antecedentes del documento

1. En septiembre de 1998 la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó el “Marco normativo del FIDA para la vinculación de la recuperación posterior a las crisis con el desarrollo a largo plazo”, que ofrece un marco para la intervención, caso por caso, en los países que han pasado por una crisis. No obstante, con posterioridad a esta fecha la experiencia internacional en materia de crisis y desarrollo ha aumentado considerablemente. Si bien los objetivos generales y el alcance de las actividades a las que el FIDA presta apoyo en los países propensos a las crisis, o afectados por éstas, son adecuados, recientes experiencias operacionales¹ hacen ver la necesidad de reforzar las directrices de política basándose en la experiencia del Fondo en la respuesta a los desastres naturales o provocados por el hombre, mediante: a) la elaboración de directrices de política que incluyan nuevos instrumentos analíticos, estratégicos y de asistencia a los programas; b) la simplificación y aceleración de los procesos y procedimientos de diseño y ejecución de las actividades en estas circunstancias excepcionales, y c) la movilización y el aprovechamiento de los escasos recursos humanos y financieros para los países propensos a las crisis o afectados por éstas, mediante la armonización y la creación de asociaciones.

2. El presente documento de debate se publica para invitar a los miembros de la Junta a dar a conocer sus observaciones, a fin de que pueda ultimarse la política del FIDA para la prevención de las crisis y la recuperación posterior. Por consiguiente, este documento servirá de plataforma para la labor futura sobre el marco normativo propuesto. De este modo se sentarán las bases para presentar a la Junta una declaración de políticas, tras de lo cual se elaborarán directrices detalladas. A raíz del diálogo sostenido con la Junta, se ha decidido que este marco tendrá por objeto los desastres y las crisis tanto naturales como provocados por el hombre, al tiempo que se respetan las diferencias entre ellas y se garantiza la utilización de un planteamiento adaptado a cada caso.

3. En el último decenio las crisis debidas a causas naturales o humanas en todo el mundo han aumentado en un 60%, aproximadamente, pasando de 500 casos en 1991 a 784 en 2000. Durante este mismo período, casi 3 millones de personas resultaron muertas (dos tercios de ellas como consecuencia de un conflicto), 2 400 millones de personas fueron afectadas (millones de personas se vieron desplazadas y privadas de hogar) y se han perdido miles de millones de dólares en inversiones financieras y bienes materiales destruidos. Sólo en el año 1999 las situaciones de emergencia (sin incluir los actos de terrorismo) se cobraron más de 100 000 vidas en todo el mundo y dieron lugar a pérdidas por un total aproximado de USD 100 000 millones².

4. Las situaciones de emergencia hacen retroceder el proceso de desarrollo. En las zonas de turbulencias y transición del mundo en desarrollo, la muerte, la enfermedad, la malnutrición y la destrucción son consecuencias de las crisis de origen humano (por ejemplo, conflictos violentos entre países o dentro de éstos, agresiones terroristas, etc.) o de los desastres naturales (ciclones, maremotos, sequías, erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, etc.). Los desastres provocados por el hombre y los desastres naturales se alimentan mutuamente. Ambos tipos de situaciones de emergencia son difíciles de predecir, y las dos tienen consecuencias económicas y sociales de vasto alcance. La devastación causada por la guerra aumenta la vulnerabilidad a los desastres naturales mientras que, si éstos no reciben la atención suficiente, se crean agravios sociales que pueden conducir a un conflicto.

¹ En abril de 2003 el FIDA hospedó una consulta internacional sobre la prevención de los conflictos y la reconstrucción posterior a éstos, con miras a extraer enseñanzas de los conocimientos y experiencias de otras instituciones financieras internacionales y organismos bilaterales, y compartir la experiencia del Fondo. Paralelamente a esta consulta de múltiples donantes, el FIDA preparó un proyecto de documento técnico de antecedentes en el que se pasaba revista a la experiencia del Fondo en lo relativo a las situaciones de conflicto y el desarrollo rural.

² Cifras del *Informe Mundial sobre Desastres 2001*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra (Suiza).

5. Recientes investigaciones han demostrado que las guerras intraestatales y los riesgos naturales son más frecuentes en los países pobres que en los ricos. Las regiones propensas a los desastres están situadas, en su mayor parte, en el mundo en desarrollo. Desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los conflictos armados —de los cuales había 20 en curso en 18 lugares en el año 2003³— se han registrado en países pobres. Las situaciones complejas de emergencia causadas por esos acontecimientos extraordinarios, naturales y provocados por el hombre, absorben una proporción creciente de los recursos de ayuda. Los pobres, en particular las mujeres y los niños, sufren desproporcionadamente las consecuencias.

6. El aumento del número de crisis naturales y provocadas por el hombre, que se manifiesta en la perturbación de las actividades económicas y los servicios básicos, la creciente inestabilidad política, la inseguridad humana y la disminución de la cohesión social, son factores que los organismos de desarrollo han de tener cada vez más en cuenta de un modo sistemático y no esporádico. La mayoría de las instituciones financieras internacionales han acabado reconociendo estas nuevas condiciones en el panorama de desarrollo⁴.

7. No es posible eliminar por completo la vulnerabilidad a los riesgos naturales, pero los sistemas de alerta temprana, la preparación a los desastres y una gestión adecuada de la situación de emergencia⁵ pueden reducir mucho los daños y las dificultades. Las medidas de adaptación están vinculadas a la calidad de los servicios básicos, la densidad de la infraestructura, el tamaño y la apertura de la economía y la cohesión de la sociedad. La prevención de los conflictos depende del buen gobierno. Una administración pública eficiente ejerce funciones de mediación en los numerosos conflictos que surgen inevitablemente en una sociedad. Asimismo, la gestión eficaz de los conflictos y la recuperación posterior a éstos dependen de la capacidad de prestar servicios sociales básicos y de la voluntad de aliviar las dificultades sufridas por los pobres y los débiles. Por consiguiente, en los Estados fuertes y resistentes la mayoría de los riesgos naturales no se transforman en desastres naturales y la mayor parte de los conflictos sociales no provocan violencias. Por el contrario, para las naciones y sus instituciones la respuesta a los desastres naturales constituye una prueba de viabilidad y de capacidad, mientras que la propensión a las crisis es un efecto de la fragilidad del Estado.

8. Esto significa que para responder a las emergencias humanas es necesaria una reacción urgente consistente en actividades de socorro, rehabilitación y reconstrucción de bienes materiales, pero que al propio tiempo debe prestarse atención especial a la creación de capacidad, a una gestión pública adecuada y a la adopción de políticas más idóneas. En otras palabras, la prevención y la gestión de las crisis, y la recuperación posterior a éstas, son tanto desafíos al desarrollo como emergencias humanitarias.

³ Sólo dos de estas guerras eran combatidas por Estados: las otras 17 eran conflictos intraestatales. Véase *SIPRI Yearbook 2004*, Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, Solna (Suecia), 2004.

⁴ Por ejemplo el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo han adoptado instrumentos de política específicos para los desastres naturales, las situaciones de emergencia y los conflictos, así como los correspondientes mecanismos de financiación, para orientar sus operaciones y aumentar la financiación en condiciones de favor para los países afectados por las crisis. En la actualidad, el Banco Mundial procede al seguimiento de un cierto número de países propensos a las crisis y afectados por éstas mediante la iniciativa para los países de bajos ingresos en dificultades (LICUS, por sus siglas en inglés) (34 países) y su informe semestral sobre los países afectados por conflictos (37 países). Más de las tres cuartas partes de los países LICUS están afectados por conflictos.

⁵ La pérdida de vidas causada por el tsunami en 2004 fue elevada, pero podía haber sido mucho mayor dada la gravedad del desastre. En la mayoría de los desastres naturales, el número de heridos asciende a 3-5 veces el de muertos, y las pérdidas de vidas humanas se ven multiplicadas por la malnutrición y la enfermedad. En este caso concreto, las proporciones se invirtieron. Al concentrar los esfuerzos en la eliminación sanitaria de los cadáveres, el socorro alimentario, la distribución de agua potable, la construcción de letrinas y la vacunación de los niños, fue posible evitar el hambre y las enfermedades infecciosas.

9. Es evidente que los desastres naturales y los conflictos violentos obedecen a causas distintas, y que también son diferentes sus dinámicas y las medidas para remediarlos. Sin embargo las devastaciones que causan son similares: pérdidas de vidas humanas, pérdidas económicas, perturbaciones sociales y agotamiento del capital físico, natural y social. Por esta razón, las respuestas a estos acontecimientos extraordinarios presentan características comunes en términos de urgencia, flexibilidad y sensibilidad al riesgo. Además, la evaluación del riesgo y la vulnerabilidad, la alerta temprana, la mitigación y la preparación son igualmente importantes para las crisis naturales o provocadas por el hombre. En todos los casos conviene adoptar medidas de desarrollo con antelación suficiente para prevenir y mitigar las crisis. En otros términos, todos los tipos de crisis comparten los mismos aspectos operacionales, como la interrupción del ciclo de los proyectos, procedimientos rápidos de compra y desembolso, un estricto seguimiento y supervisión financiera, etc.

B. Definiciones y alcance

10. Según se usa el término en el presente documento, por “crisis” debe entenderse un desastre o una situación de emergencia debidos a causas naturales o humanas, que dan lugar a un cambio importante de las circunstancias en un plazo relativamente breve, por ejemplo la muerte, el desplazamiento, la enfermedad o la discapacidad, la inseguridad alimentaria, los daños a las infraestructuras materiales y de servicios, el agotamiento del capital humano y social, la debilitación institucional y una perturbación general de la actividad económica y social. Los *riesgos naturales* son resultado de fenómenos naturales tales como terremotos, huracanes y maremotos (tsunami), desprendimientos de tierras, sequías, inundaciones, tormentas, ciclones o una combinación de estos fenómenos. Por *conflictos violentos* se entiende actos de violencia social y política organizada que enfrentan a uno o más grupos entre sí o contra el Estado, o a Estados entre sí. El conflicto violento se manifiesta típicamente en una forma u otra de conflicto armado⁶. Mientras que el conflicto es una parte normal de la transformación social y económica, el conflicto violento es siempre destructivo.

11. En general, las crisis naturales o provocadas por el hombre pueden clasificarse en los cuatro tipos básicos siguientes: desastres naturales, riesgos ambientales, situaciones de emergencia sanitaria y conflictos civiles (véase el apéndice I).

12. Por *Estados frágiles* se entiende los Estados que son incapaces de prestar servicios básicos a sus poblaciones, desde la seguridad y la justicia hasta la sanidad y la educación, o que no están dispuestos a hacerlo. La mala gestión, la insuficiente capacidad institucional y la fuerte desigualdad son rasgos característicos de los Estados frágiles. Con frecuencia se observa una estrecha relación entre la fragilidad de los Estados y la presencia o el riesgo de un conflicto violento.

13. La *vulnerabilidad* a las crisis se refiere al estado de debilidad de la base de bienes económicos y sociales a partir de la cual se pueden tomar medidas de preparación, prevención o recuperación respecto de una crisis. Los pobres suelen ser los más vulnerables y los que sufren el impacto más fuerte de las crisis, tanto naturales como provocadas por el hombre.

14. Por *resistencia de la comunidad* se entiende la capacidad informativa y de organización de las comunidades para tomar medidas de evaluación, preparación y mitigación de las crisis. La resistencia de la comunidad, el capital social y la cohesión (redes de confianza, solidaridad y capacidad de acción

⁶ Según el Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz (2003) por conflicto armado se entiende un enfrentamiento debido a una incompatibilidad que atañe a un gobierno o a un territorio en el que el uso de la fuerza armada entre dos partes, una de las cuales, por lo menos, es el gobierno del Estado, da lugar como mínimo a 25 muertes en combate por año e incompatibilidad. El Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) utiliza un parámetro relacionado con los combates como base para determinar la definición y la intensidad del conflicto armado; la cifra de 1 000 muertes en un conflicto define un conflicto armado, en zonas donde un gobierno anteriormente controlaba el mismo territorio (véase <http://www.prio.no/cwp/ArmedConflict/>).

colectiva) son conceptos idénticos. Cuando la comunidad es muy vulnerable y su resistencia es baja, la crisis puede poner en serio peligro los progresos en la reducción de la pobreza, la mejora de la igualdad social y el crecimiento económico sostenible.

II. EL PAPEL DEL FIDA EN LA PREVENCIÓN DE LAS CRISIS Y LA RECUPERACIÓN POSTERIOR

A. Vinculaciones entre la pobreza, el género y las crisis

15. La pobreza y la mayor vulnerabilidad resultante de las crisis son fenómenos vinculados entre sí. Los progresos de la lucha contra la pobreza registrados en los tres últimos decenios están siendo erosionados por la proliferación de crisis naturales y provocadas por el hombre. De los 20 países más pobres del mundo, 15 han sufrido alguna forma de crisis, derivada de un conflicto civil o de un desastre natural. La pobreza, la enfermedad, la degradación ambiental, la inoperancia del Estado y el conflicto se alimentan mutuamente creando un ciclo letal. Se calcula que, mientras que en los Estados frágiles y en situación de quiebra vive solamente el 14% de la población mundial, esta población incluye a casi un tercio de los pobres del mundo, y el 41% de las muertes de niños se registra en esos Estados⁷. Las capas más pobres de la sociedad suelen ser las más vulnerables. Estas poblaciones se ven en la obligación, por razones económicas, de ocupar tierras marginales, sus viviendas son de menor calidad y su falta de bienes hace que cuando se produce un desastre tengan que depender de las dádivas.

16. Dada la estrecha relación existente entre la pobreza y las crisis, el logro del objetivo primordial de la reducción de la pobreza dependerá en alto grado de que se prevenga, mitigue y resuelva el riesgo, la vulnerabilidad y el impacto de estas crisis. En las sociedades resistentes, las crisis suelen dar lugar a una reacción de unidad de las familias, las comunidades, las organizaciones voluntarias, los gobiernos y los organismos internacionales. La creación de las instituciones y las capacidades necesarias para la preparación a los desastres y para conseguir el capital social que permita esta respuesta cívica es un objetivo central del desarrollo que, además, contribuye a garantizar la estabilidad política y la seguridad humana. Así pues, la asistencia a las situaciones de crisis es compatible con los sectores básicos de intervención del FIDA en favor de la reducción de la pobreza rural.

17. Las mujeres y los niños resultan desproporcionadamente afectados por las crisis. Se estima que el 80% de las personas desplazadas por los conflictos son mujeres y niños. Las crisis provocadas por los conflictos suelen causar un aumento extraordinario del número de hogares a cargo de mujeres (y niños), con la consiguiente modificación de las funciones de género y el aumento de la carga de trabajo. El deterioro del tejido social y la desintegración de las familias suelen dejar a las mujeres y las jóvenes en situación de especial vulnerabilidad frente a los abusos, las violencias y la explotación sexual. Los análisis y programas que tienen especialmente en cuenta el factor género, protegen los derechos de la mujer (en particular los derechos personales y a la propiedad) y velan por su inclusión en los procesos de adopción de decisiones, son especialmente importantes en las zonas afectadas por las crisis. Hay que asegurar la participación de la mujer en el diseño y la ejecución de todas las fases de la gestión de las crisis, la pacificación y la recuperación.

⁷ Véase “Why We need to Work More effectively in Fragile States”, Departamento de Desarrollo Internacional, Londres (Reino Unido), 2005.

B. Participación del FIDA en la prevención de las crisis y la recuperación posterior, y enseñanzas extraídas

18. Desde comienzos de los años ochenta el FIDA participa activamente en la prestación de asistencia a países que han pasado por una crisis, situación que, como se ha definido en el párrafo 10, incluye tanto las crisis naturales como las provocadas por el hombre. Entre los primeros ejemplos figuran un programa de reconstrucción agrícola en Uganda después de los disturbios civiles de 1980, un programa de rehabilitación para las zonas afectadas por la sequía en Etiopía, en respuesta a las repetidas sequías de comienzos de los años ochenta, un programa de rehabilitación de los medios de subsistencia para los hogares rurales afectados por el ciclón en Bangladesh, y un proyecto de rehabilitación y desarrollo de las zonas aquejadas por los conflictos bélicos en El Salvador. Asimismo, se emprendió un programa especial para África consistente en la concesión de 48 préstamos a un total de 25 países entre 1986 y 1995, con objeto de rehabilitar y reactivar el sector agrícola después de la pertinaz sequía de comienzos y mediados del decenio de 1980. Estos proyectos fueron seguidos por otros similares en Angola, Gaza y la Ribera Occidental, la República Popular Democrática de Corea, Rwanda, etc. Así pues, el FIDA cuenta ya con considerable experiencia en la prestación de asistencia a las zonas aquejadas de pobreza y a los países afectados por conflictos, la promoción del empleo rural productivo, la inversión en infraestructura rural, la mejora de la entrega de insumos básicos y crédito, la potenciación de las comunidades locales en las zonas rurales y el acceso a la salud, la educación y otros servicios básicos.

19. En los últimos años el FIDA ha intensificado su asistencia a los países para la prevención de las crisis y su recuperación posterior. Con la definición de países LICUS de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), entre 2002 y 2004 el volumen anual de compromisos de préstamos del FIDA en los países LICUS y en otros países afectados por conflictos pasó del 25%, aproximadamente, al 42%. Casi un tercio de la cartera de compromisos del FIDA en los cinco últimos años corresponde a países afectados por crisis (países LICUS y países afectados por conflictos). Teniendo en cuenta la reciente aprobación de cuatro proyectos para países afectados por el tsunami y otros proyectos en países afectados por conflictos, como Burundi, si se incluyen los compromisos de 2005 las tendencias serían aún más acentuadas. El número neto de países LICUS que se han beneficiado de los proyectos del FIDA durante este período osciló entre dos y seis al año. En este mismo período la mayor parte de las operaciones se efectuaron en África occidental y central (14), seguida de África del Norte y el Oriente Medio (3), Asia (3, con exclusión de la zona del tsunami), África oriental y meridional (2) y América Latina y el Caribe (1) (véase el apéndice II).

20. Es evidente que, en proporción al programa total, el FIDA dedica más recursos que la mayoría de las demás instituciones financieras multilaterales, si no que todas ellas, a los países LICUS y afectados por conflictos.

21. Del examen interno de una muestra de proyectos aprobados en los últimos años para atender a situaciones de conflicto o de dificultad se desprende un cierto número de características (véanse los detalles en el anexo 1 del apéndice III)⁸. Prácticamente todos los diseños de proyectos para situaciones relacionadas con crisis prevén el desarrollo institucional de organizaciones de base como característica fundamental del enfoque del FIDA para la potenciación de los pobres del sector rural. Se ha previsto un ejercicio de planificación comunitaria participativa como corolario del desarrollo de las instituciones de base. Estos ejercicios dan comienzo con una evaluación participativa de las necesidades que contribuye a que la asistencia sea acorde con las necesidades de las poblaciones

⁸ El examen se ampliará cuando se redacte el documento de políticas.

locales, y fomenta el sentido de apropiación de éstas⁹. El enfoque actual del FIDA, basado en estas experiencias, reconoce que el desarrollo institucional en la base para conseguir el crecimiento con equidad se considera comúnmente un poderoso factor de moderación de los riesgos de crisis o de reconstrucción posterior.

22. Aproximadamente la mitad de los proyectos de la muestra se centran en las cuestiones de gestión pública local. Además, la mayoría de los proyectos apoyan la atribución de una función más importante a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las organizaciones de la sociedad civil. Otra característica muy común es el apoyo a la creación de capacidad de las organizaciones comunitarias y los proveedores de servicios dedicados a la capacitación de estas organizaciones. Entre las enseñanzas extraídas figura la de que el riesgo de propagación de las perturbaciones sociales en las zonas rurales puede reducirse invirtiendo en: a) la mejora de la economía local a nivel comunitario; b) la sensibilización respecto de los derechos humanos y de la mujer, como por ejemplo el derecho a utilizar los fondos de defensa jurídica, y c) la mejora de la cultura de organización de los organismos gubernamentales. Por último, la mayoría de los proyectos concebidos para situaciones posteriores a crisis incluyen un elemento de reconstrucción de infraestructura, vinculación con los mercados y promoción del potencial de producción.

III. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS E INTERVENCIONES PROPUESTAS EN LOS PROGRAMAS Y PROCESOS

A. Justificación

23. El mandato principal del FIDA sigue siendo el de dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza, reforzando sus capacidades y recursos propios. En los países propensos a las crisis, o afectados por éstas, el Fondo tiene que responder a estos desafíos intensificando sus esfuerzos a fin de que su rica experiencia sirva para resolver los problemas de las comunidades rurales pobres y movilizar la acción colectiva, con carácter integrador, para hacer más resistente a la comunidad. Es fundamental abordar los puntos vulnerables fortaleciendo los servicios de alerta temprana, preparación, mitigación y recuperación, a fin de reconstruir y reforzar la resistencia comunitaria frente a las crisis. El FIDA aportará su contribución a estos sectores gracias a la experiencia adquirida a lo largo de los años en la creación de capacidad de las familias y las comunidades para hacer frente a las crisis, aumentar su resistencia al conflicto y a los desastres, promover la confianza en sí mismas y, cuando proceda, reinsertarlas en el tejido nacional¹⁰. En el apéndice III figuran detalles sobre esta experiencia, y en el anexo 1 de ese apéndice se da cuenta de la experiencia concreta de un proyecto. A continuación se facilita una lista selectiva de proyectos del FIDA aprobados hasta la fecha:

- Bosnia y Herzegovina: Proyecto de Reconstrucción y Desarrollo para Pequeñas Explotaciones Agrarias, 1997.
- Burundi: Programa de Recuperación y Desarrollo Rural, 1999.

⁹ En Bangladesh, la misión de diseño del FIDA se encontró con que las comunidades no utilizaban los refugios para ciclones construidos anteriormente, ni siquiera durante las situaciones de emergencia causadas por este fenómeno. Las conversaciones celebradas durante el ejercicio de evaluación participativa de las necesidades hicieron ver que la gente no utilizaba los refugios por miedo a perder sus animales, que permanecían en las viviendas. Por consiguiente, se modificó el diseño de los refugios, incluyendo un corral para los animales; de este modo se consiguió que la población utilizara los refugios durante los ciclones.

¹⁰ El desastre del tsunami ha demostrado que las comunidades que se recuperaron con mayor rapidez y sufrieron menos pérdidas fueron las que estaban organizadas y más cohesionadas.

- El Salvador: Proyecto de Rehabilitación y Desarrollo para Poblaciones Afectadas por el Conflicto: Departamento de Chalatenango, 1993.
- Filipinas: Proyecto de Iniciativas Comunitarias en Mindanao Occidental, 1999.
- Rwanda: Programa de Rehabilitación de los Repatriados Rwandeses, 1998.
- Sierra Leona: Proyecto Comunitario de Rehabilitación y Reducción de la Pobreza, 2004.

24. Otro sector en el que la participación del FIDA marcaría la diferencia es la selección de objetivos. La larga dedicación del Fondo a las poblaciones pobres y vulnerables ha contribuido a generar e integrar conocimientos que pueden utilizarse para llegar hasta estas poblaciones, que son las que sufren las peores consecuencias de una situación de crisis. Así pues, el FIDA puede aportar una contribución concibiendo y aplicando medidas efectivas de selección de beneficiarios en situaciones de pobreza y vulnerabilidad que cambian rápidamente y en las que la cohesión social desaparece. Asimismo, puede utilizar su experiencia en materia de microfinanciación para adaptar estos instrumentos a fin de ayudar a las familias afectadas por las crisis a hacer frente a éstas, facilitar el consumo y, a la larga, crear redes de seguridad mediante sistemas de microseguros u otros instrumentos financieros similares.

25. El conflicto es fomentado a menudo por intereses creados que se apoderan de los escasos recursos naturales a expensas de las poblaciones rurales, contribuyendo así al descontento de los grupos desposeídos y atizando el ciclo de la violencia. En los acuerdos de paz se deben desalentar los arreglos de reparto de poder que favorezcan determinados intereses, y durante la fase de reconstrucción deben adoptarse lo antes posible estrategias rurales de base amplia¹¹. El papel del FIDA en la ayuda a sus Estados Miembros para que mejoren sus políticas rurales sería pues muy importante durante una crisis e inmediatamente después de ésta. En este sentido, las crisis podrían ofrecer al FIDA una oportunidad de ayudar a los pobres y a los vulnerables a emprender procesos que, además de restablecer las condiciones preexistentes, mejoren sus medios de subsistencia de modo sostenible.

26. Con esta finalidad, el FIDA debe reconocer su responsabilidad de mantener, en la medida de lo posible, una presencia activa en los países propensos a las crisis o afectados por éstas, siempre y cuando pueda contribuir efectivamente a moderar o invertir los riesgos y los impactos negativos de las crisis mediante el desarrollo rural.

27. Además de su función actual de ayudar a los países a recuperarse de los conflictos civiles y los desastres naturales, el FIDA tiene una función activa y preventiva que desempeñar en el establecimiento de sistemas rurales locales de alerta temprana y la incorporación de medidas de mitigación en las actividades normales de desarrollo. Con esta finalidad podría determinar (evaluar) y abordar de modo efectivo los riesgos de desastre natural y colapso del Estado. El FIDA, trabajando en equipo con los gobiernos nacionales y otros donantes, también podría contribuir a prevenir los conflictos mediante programas de desarrollo que fueran “sensibles a los conflictos”. La prevención de los conflictos, o la mitigación de las tensiones sociales antes de que estalle la violencia, es un elemento crítico en la ecuación del desarrollo sostenible. El desarrollo puede contribuir a la prevención de los conflictos mediante el apoyo a las estrategias y las actividades que tienen por finalidad hacer más resistentes a los países frente al estallido y la propagación de los conflictos violentos, y a los programas que abordan las fuentes estructurales de los conflictos.

¹¹ Tony Addison (ed.), *From conflict to recovery in Africa*, “Wider Studies in Development Economics”, Oxford University Press, United Nations University, Helsinki (Finlandia), 2003.

28. Para aumentar la resistencia a los conflictos violentos es necesario reforzar la gestión de las entidades locales mediante procesos sociales participativos e integradores e instituciones comunitarias que contribuyan a gestionar los conflictos de modo no violento. Esta movilización integradora de la base en favor del desarrollo rural es una técnica especial que el FIDA ha perfeccionado a lo largo de los años. Las fuentes de los conflictos son distintas en cada país, y la respuesta idónea incluye medidas destinadas a abordar las causas subyacentes de la fragilidad del Estado, o sea, la decadencia y las crisis económicas, el acceso desigual a las oportunidades sociales y económicas, la mala gestión, la ordenación deficiente de los recursos naturales y la injusticia y la indignidad (exclusión). Estas fuentes de crisis pueden abordarse con medidas bien centradas de reducción de la pobreza rural y otras medidas conexas de asistencia al desarrollo. La política en materia de crisis propuesta aportaría un marco estructural analítico que contribuiría a determinar las características de una situación previa a la crisis, lo que permitiría al FIDA incorporar a sus programas un enfoque más sistemático, con intervenciones eficaces y la correspondiente financiación.

B. Objetivos

29. Teniendo esto presente, los *objetivos* del FIDA en los países propensos a las crisis o afectados por éstas consisten en alcanzar las metas siguientes en estrecha colaboración con las comunidades locales, los gobiernos locales, los gobiernos nacionales y otros donantes:

- a) en *las zonas rurales*, mitigar el impacto y gestionar los riesgos de los desastres naturales, los conflictos violentos y la fragilidad del Estado;
- b) moderar el impacto de la crisis en el capital social, humano y físico de los pobres del sector rural, y
- c) promover el estado de derecho, la buena gestión y la capacidad institucional, en especial en las zonas rurales.

C. Intervenciones propuestas en los programas y los procesos

30. Los objetivos indicados se alcanzarán mediante la adopción de una serie de medidas:

- a) abordar las causas estructurales subyacentes de las crisis mediante la gestión del riesgo (evaluación, alerta temprana, preparación y desarrollo preventivo);
- b) realizar intervenciones de reconstrucción y desarrollo que contribuyan a reforzar la resistencia de la comunidad contribuyendo a proteger y restablecer los medios de subsistencia de las poblaciones y la dignidad de éstas, y a ir mitigando la violencia, y
- c) establecer grupos o comités de desarrollo comunitario e iniciativas basadas en los derechos, cuando sea pertinente.

31. **Introducción de procesos y procedimientos sensibles a las crisis.** A medida que se identifican y empiezan a desarrollarse las situaciones de crisis, hay diversas respuestas operacionales internas que *podrían* aplicarse para identificar la naturaleza de la crisis y la posible respuesta del FIDA. Estas respuestas podrían ser las siguientes:

- a) una nota de información sobre crisis rurales, que dé cuenta de la situación al personal directivo superior y que prevea el seguimiento continuado de las crisis o recomiende medidas que se sometán a la consideración de dicho personal;

- b) un informe de evaluación del riesgo de crisis rurales y la vulnerabilidad, destinado por ejemplo a coordinar con otros donantes importantes la realización de un estudio conjunto sobre una situación de crisis incipiente o duradera, y las correspondientes necesidades, y
- c) un documento de oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), revisado o de transición, para adaptar las estrategias y programas de intervención existentes, reordenar las prioridades y los requisitos de recursos y recomendar medidas a corto y mediano plazo.

32. Estos procesos y procedimientos de la política en materia de crisis podrían servir para aumentar, según proceda, los procesos existentes. Su utilización potencial se describe con más detalle en el anexo 1 del apéndice IV.

33. Las medidas requeridas, los instrumentos de política aplicables y los mecanismos de financiación necesarios variarían según la fase en que se encuentre la crisis, o sea, prevención, transición o recuperación. Las medidas e instrumentos requeridos para los desastres naturales se diferenciarían mucho de los necesitados en las situaciones de emergencia debidas a conflictos. Las medidas que deban adoptarse en una situación de recuperación comprenderían la rehabilitación a mediano plazo y podrían financiarse con cargo al programa ordinario, mientras que la prevención de los conflictos quizás requiera análisis de riesgo y vulnerabilidad financiados por la asistencia técnica, mediante fondos suplementarios. Estas posibles medidas y mecanismos financieros se describen en más detalle en el anexo 2 del apéndice IV.

34. La velocidad y la flexibilidad son elementos esenciales de la respuesta a las crisis, por lo que hacen falta nuevos procedimientos de formulación y examen de programas para los países propensos a las crisis o afectados por éstas. Se autorizará una cierta flexibilidad en la revisión del ciclo de proyectos (por ejemplo, combinando la formulación de proyectos con la evaluación *ex ante* sobre el terreno), cuando sea necesario y factible. Sin embargo, en todas las fases se reconocerá la necesidad de garantizar el control de calidad y la responsabilización. En el apéndice V figura una descripción de los procedimientos que deberán aplicarse en las situaciones de crisis.

35. **Seguimiento del impacto de los proyectos.** Como los sistemas convencionales de seguimiento del impacto de los proyectos no captan adecuadamente los indicadores de las crisis (por ejemplo, la vulnerabilidad a los riesgos naturales, la gestión deficiente, los cambios en la seguridad y en la cohesión social), se prepararán los nuevos indicadores de resultados del recientemente aprobado sistema de gestión de los resultados y el impacto, con destino a los países propensos a las crisis o afectados por éstas. Estos indicadores deberán reflejar adecuadamente el grado en que los proyectos apliquen medidas eficaces de gestión del riesgo y la vulnerabilidad y de mitigación de las crisis y recuperación posterior.

36. **Modalidades de financiación.** En todos los casos la reestructuración de la cartera y la reasignación de los fondos de los préstamos existentes, la financiación complementaria y la financiación retroactiva de los préstamos en preparación se considerará las opciones iniciales de financiación en respuesta a una situación de crisis. Los préstamos a los proyectos en curso se mantendrán con arreglo a los términos y condiciones del convenio de préstamo original, independientemente de las disposiciones de reorientación o reestructuración que se adopten. Considerando las circunstancias excepcionales de los países afectados por las crisis, o que han pasado por un conflicto, el FIDA aplicará sus directrices para el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), propuestas en el documento EB 2005/85/R.3 que se presentará a la Junta en su período de sesiones de septiembre. Por lo que se refiere a los nuevos proyectos, se estudiará la posibilidad de aplicar medidas de movilización de recursos o cofinanciación. En el apéndice VI figura una descripción de las modalidades de financiación y la movilización de recursos.

IV. MARCO PARA UNA POLÍTICA DEL FIDA

37. La Junta Ejecutiva tiene que adoptar una política que facilite la prestación de asistencia del FIDA en relación con las crisis y que:

- a) esclarezca el marco jurídico para la participación del FIDA en los países propensos a las crisis o afectados por éstas;
- b) establezca criterios para identificar los países propensos a las crisis o afectados por éstas;
- c) regule la cooperación con las autoridades de transición o los gobiernos *de facto*, y las situaciones en las que no hay un gobierno reconocido¹²;
- d) asegure la coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas, otros donantes oficiales y privados y ONG;
- e) ofrezca nuevos instrumentos para analizar el riesgo y la secuencia estratégica de las decisiones del FIDA en los países propensos a los conflictos o afectados por éstos;
- f) revise, con carácter excepcional, el diseño de los programas, los procedimientos de ejecución y los procesos requeridos para trabajar con eficacia en países propensos a las crisis o afectados por éstas, y
- g) establezca mecanismos de financiación en apoyo de las actividades de los programas.

Criterios para la participación

38. Los criterios que han de regular la participación del FIDA en los países propensos a las crisis o afectados por éstas, serían los siguientes:

- a) teniendo en cuenta su mandato, el FIDA no se dedica al socorro humanitario ni a actividades de establecimiento o mantenimiento de la paz; sin embargo, el FIDA puede contribuir a tender puentes entre el socorro de emergencia y el desarrollo a largo plazo mediante una programación de transición eficiente y eficaz de la recuperación (rehabilitación y reconstrucción) y la planificación del desarrollo;
- b) la participación del FIDA deberá ser conforme con los parámetros del Marco Estratégico y hacer hincapié en la mejora de los medios de subsistencia de los pobres de las zonas rurales;
- c) de conformidad con su política actual en materia de liquidación de atrasos, el FIDA seguirá participando en el conjunto de medidas convenidas entre los bancos multilaterales de desarrollo y otros proveedores de préstamos para los países afectados por las crisis¹³;

¹² En casos excepcionales como el de Somalia, donde no había un gobierno reconocido internacionalmente, el FIDA y otros donantes multilaterales pudieron atender a las necesidades de las poblaciones afectadas por la guerra colaborando directamente con organizaciones de la sociedad civil de base comunitaria, y mediante ONG, utilizando la asistencia al desarrollo financiada con donaciones.

¹³ Véase el “Marco normativo del FIDA para regular las relaciones con los países que tienen atrasos” (documento GC 21/L.7).

- d) la participación del FIDA sólo deberá producirse a petición del Estado Miembro interesado, o si éste no opone ninguna objeción a ella; en caso de que no exista un gobierno legalmente establecido, deberá haber un gobierno o una autoridad de transición reconocido por las Naciones Unidas, y la asistencia del FIDA habrá de ser sancionada oficialmente por esta autoridad reconocida¹⁴;
- e) la seguridad del personal y los consultores del FIDA que participen en operaciones en zonas propensas a las crisis o afectadas por éstas deberá basarse en las normas y permisos de seguridad de las Naciones Unidas, y
- f) se promoverá el reparto del riesgo y la carga de trabajo con otros principales donantes asociados.

39. Además de lo indicado, el FIDA se compromete en todo momento a diseñar y aplicar operaciones de desarrollo que contribuyan a impedir los conflictos o, por lo menos, “sean inocuas”, distribuyan equitativamente sus beneficios, sean sensibles a su impacto potencial en las condiciones sociales y contribuyan al bienestar de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables.

Estrategia y objetivos

40. Como se ha indicado anteriormente, el *Convenio Constitutivo del FIDA*, al igual que los convenios de otras instituciones financieras internacionales, establece que su mandato no prevé el suministro de socorro humanitario. El cometido del FIDA no consiste en encontrar soluciones políticas a los conflictos, y el Fondo no se inmiscuye en los asuntos internos de sus Estados Miembros. Por consiguiente, el FIDA es neutral en su asistencia a los países propensos a los conflictos o afectados por éstos. No obstante, hay una función estratégica que el FIDA, al igual que otras instituciones financieras internacionales, puede desempeñar (con carácter adicional a la recuperación) al superar la fase de recuperación posterior a la crisis (o sea, la rehabilitación y la reconstrucción) para abordar las necesidades de socorro y el desarrollo durante la transición, así como la función de la cooperación para el desarrollo como instrumento de prevención, preparación y mitigación en relación con las crisis.

41. El FIDA reconoce también que cualquier intervención de ayuda puede hacer que una crisis sea más o menos probable, según cuáles sean el diseño de la intervención y las circunstancias locales. En consecuencia, el objetivo del Fondo consiste en crear una *cultura de prevención* y dotarse de los instrumentos, los procesos y las modalidades necesarios para entender la interacción de sus medidas con la dinámica de la sociedad local, el impacto de los proyectos que financia en la pobreza, el desempleo, las desigualdades horizontales, la dependencia de los recursos primarios, las tensiones sociales y la presión ambiental, y para entender de qué modo puede ayudar mejor a la comunidad internacional a promover la paz y la prosperidad.

¹⁴ En vista de la disposición según la cual sólo pueden recibir la financiación del FIDA los Estados Miembros, o las organizaciones internacionales en las que participen estos miembros (sección 1 b) del artículo 7 del *Convenio Constitutivo del FIDA*), en caso de que las autoridades de transición no estén reconocidas, toda propuesta de financiación necesitará que el Consejo de Gobernadores exima de la aplicación de la sección 1 b) del mencionado artículo 7. La financiación con arreglo al programa ordinario de donaciones se aprobará después de aplicar el procedimiento normal prescrito. Otra posibilidad sería que el Consejo de Gobernadores aprobara un fondo específico, como el Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental (GC 21/L.9), a fin de que el FIDA pueda conceder préstamos y donaciones a autoridades de transición no reconocidas. Deberán establecerse los procedimientos y criterios de selección para el funcionamiento de este fondo.

42. Considerando este contexto, la estrategia del FIDA en materia de prevención, preparación, mitigación y recuperación con respecto a las crisis abarcaría las medidas anteriores, contemporáneas y posteriores a las crisis, o sea, la prevención, la transición y la recuperación.

43. Los objetivos de la política del FIDA en materia de prevención de crisis y la recuperación posterior son los siguientes: i) aumentar la puntualidad y la eficacia de la respuesta del Fondo a la crisis; ii) establecer límites y fijar normas para la respuesta del FIDA; iii) permitir que el Fondo participe en las fases previas de prevención y mitigación de las crisis; iv) mantener el compromiso del FIDA para con los países en situación de crisis, y v) ofrecer a los organismos asociados una pauta previsible del papel potencial del FIDA en la gestión de las crisis.

Prevención y preparación

44. Las actividades de prevención y preparación consisten en la planificación y la programación con miras a aumentar la capacidad de los países para identificar los sectores en que son más vulnerables y tomar las medidas del caso. Los tipos de medidas de prevención y preparación necesarias para abarcar también a los desastres naturales son: a) preparar estrategias regionales, nacionales y subnacionales; b) establecer un marco institucional y reglamentario adecuado; c) realizar estudios de vulnerabilidad y evaluación de riesgos; d) crear sistemas de información y alerta temprana; e) equipar y capacitar a recursos humanos especializados, y f) promover la financiación de fondos fiduciarios nacionales y otros mecanismos para la financiación sostenible de medidas de preparación para casos de desastre, en cooperación con los sectores público y privado y con la sociedad civil. Al realizar esas actividades, el FIDA se comprometería a establecer asociaciones sólidas con las comunidades, los gobiernos locales y nacionales y otros donantes asociados.

45. Para los países LICUS y los países afectados por conflictos esto requeriría la intensificación de los análisis de los países en situación de riesgo y el diseño de intervenciones en la cartera para abordar y mitigar los riesgos y las vulnerabilidades. Para los países LICUS¹⁵ es especialmente importante diseñar y aplicar programas y políticas integradores de seguridad alimentaria y desarrollo rural dirigidos a la buena gestión, con miras a prevenir la exclusión social y los disturbios civiles.

Mitigación

46. Estas actividades consistirían en lo siguiente: a) reforzar las estructuras vulnerables y ajustar los códigos de construcción, utilización de la tierra y zonificación; b) construir embalses o diques para prevenir las inundaciones y construir rompeolas en los puertos y en las zonas costeras bajas, y c) adquirir tecnologías de reducción de riesgos. Se recomienda que las medidas de mitigación, aunque estén comprendidas en la planificación de emergencia, se financien mediante proyectos ordinarios de inversión. La prevención y la preparación deberían incorporarse a la planificación normal de la estrategia y los préstamos de los países.

¹⁵ El principio de no ingerencia en los asuntos políticos de los Estados Miembros se aplicará de conformidad con la sección 8 g) del artículo 6 del *Convenio Constitutivo del FIDA*.

Transición

47. Durante la fase crítica de la transición del socorro al desarrollo se atribuirá importancia especial a las asociaciones con organismos de ayuda humanitaria. Esto podría tomar la forma de suministro de semillas y herramientas, apoyo a la creación de capacidad y rehabilitación a corto plazo de la infraestructura social mediante la revitalización de los servicios básicos y la organización de planes de capacitación y empleo en materia de subsistencia, en el contexto de los programas de reinserción¹⁶.

Recuperación

48. En la fase de recuperación, la asistencia del FIDA se iniciará, cuando sea pertinente, con una evaluación de los daños y las necesidades efectuada conjuntamente con otros asociados a fin de determinar las prioridades, proporcionar asistencia de transición a corto plazo relacionada especialmente con la protección y la reconstitución de los medios de subsistencia rurales y las correspondientes instituciones, y el diseño inicial de amplios programas de rehabilitación y reconstrucción a mediano plazo para la posterior movilización de los recursos y la ejecución.

Necesidades de recursos

49. Habida cuenta de que el PBAS normal reduce el alcance de los préstamos en condiciones de favor a los países más afectados por las crisis debido a sus bajos resultados en los indicadores normalizados de la política y las instituciones del PBAS, las reposiciones decimotercera y decimocuarta de la AIF se han modificado para tener en cuenta las circunstancias excepcionales de los países afectados por las crisis o que han pasado por un conflicto. A este respecto, el FIDA utilizará sus directrices revisadas para el PBAS¹⁷.

50. El FIDA reconoce que en los países afectados por las crisis, especialmente los países de tipo LICUS afectados por una inestabilidad crónica, en los que no rigen los instrumentos financieros normales ni las disposiciones presupuestarias, promover la rapidez y la flexibilidad del acceso a los recursos de donaciones es importante. Estos recursos de donaciones se aprovecharían mediante la cofinanciación y se vincularían con los préstamos ordinarios básicos a mediano o largo plazo del FIDA.

¹⁶ Esto podría tomar la forma de una planificación integrada con el suministro de alimentos por el Programa Mundial de Alimentos o de los planes de formación y empleo aplicados por la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁷ Véase el examen de la aplicación del PBAS en el FIDA (documento EB 2005/85/R.3).

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
<ul style="list-style-type: none"> • Earthquakes • Floods, riverbank erosion • Landslides • Cyclones, typhoons, hurricanes, tidal waves • Tsunami • Volcanic eruption • Drought • Fires: forest, other • Unusually cold weather, winter emergency 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • Health system crisis • Acute malnutrition • Food distress • Diarrhoea, cholera, measles, polio, meningitis • Acute respiratory diseases • Tuberculosis • Malaria • HIV, sexually transmitted diseases <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> • Drug abuse <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> • Other: sexual exploitation, human trafficking 	<ul style="list-style-type: none"> • Civil disturbances <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acute economic distress <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> • International conflict • Civil war • Localized armed conflict • Breakdown of civil order • Terrorist acts • Child soldiers <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.

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.

APPENDIX III

- (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.

APPENDIX III

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.

APPENDIX III

- (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.

APPENDIX III

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: <ul style="list-style-type: none"> - 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: <ul style="list-style-type: none"> - 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-Chhattisgarh 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

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.

APPENDIX IV

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.

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	<ul style="list-style-type: none"> risk and vulnerability analysis preparedness and mitigation institutional development and capacity-building 	<ul style="list-style-type: none"> rural-crisis risk and vulnerability assessment environment and social assessment technical assistance 	<ul style="list-style-type: none"> core budget for country strategy development regular lending programme technical-assistance supplementary funds
Transition	<ul style="list-style-type: none"> livelihoods rehabilitation search and rescue operations clean-up labour-intensive employment priority infrastructure rehabilitation institutional development and capacity-building 	<ul style="list-style-type: none"> rural crisis information note transitional assistance strategy or revised COSOP 	<ul style="list-style-type: none"> technical-assistance supplementary funds portfolio reallocation and restructuring, retroactive financing
Recovery	<ul style="list-style-type: none"> mitigation works medium-term rehabilitation and long-term reconstruction 	<ul style="list-style-type: none"> normal and new policy instruments 	<ul style="list-style-type: none"> regular lending programme

B. Conflict Emergencies

Phase	Required Action	Policy Instrument	Financing Mechanism
Prevention	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> core budget for country strategy development normal lending programme technical-assistance supplementary funds
Transition	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> transitional assistance strategy or revised COSOP 	<ul style="list-style-type: none"> technical-assistance supplementary fund portfolio restructuring and reallocation
Recovery	<ul style="list-style-type: none"> medium- and long-term reconstruction capacity-building and institutional development promotion of good governance linking human security and development 	<ul style="list-style-type: none"> normal and new policy instruments accelerated design and implementation 	<ul style="list-style-type: none"> normal lending programme

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 through 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.

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.

