

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 87º período de sesiones
Roma, 19 y 20 de abril de 2006

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

ÍNDICE

	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ANTECEDENTES	1
III. EXPERIENCIA DEL FIDA	2
IV. VENTAJA COMPARATIVA DEL FIDA EN LO QUE RESPECTA A AYUDAR A LAS PERSONAS RURALES POBRES PARA AFRONTAR LAS CRISIS	4
V. LA POLÍTICA	4
VI. REQUISITOS DE EJECUCIÓN	8
VII. RECOMENDACIÓN	7
 ANEXO	
 MUESTRA DE LOS INDICADORES PARA PROYECTOS Y PROGRAMAS APROBADOS EN VIRTUD DE LA POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DE LAS CRISIS Y LA RECUPERACIÓN POSTERIOR	 10

DEFINICIONES

Por **crisis** se entiende un cambio en las circunstancias de un país, o de una región dentro de un país, que supone un trastorno apreciable en los medios de vida de la población-objetivo del FIDA.

Por **crisis externa** se entiende la manifestación de circunstancias que escapan al control de una de las poblaciones-objetivo del FIDA, tales como riesgos naturales importantes o el brote de conflictos que son causa inmediata de una conmoción.

Por **desastre natural** se entiende un grave trastorno de los sistemas de subsistencia y de vida de una sociedad debido a la vulnerabilidad al impacto de un único riesgo natural importante o, de múltiples riesgos de esta índole, cuya consecuencia puede ser la pérdida de vidas humanas o de propiedades en una medida tal que sobrepase la capacidad de las personas afectadas para hacerle frente sin ayuda (Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional [DFID], 2004).

Un **riesgo natural previsible** es el resultado directo de la acción del ser humano o la omisión de medidas preventivas, cuyos efectos perduran por un período prolongado y pueden controlarse a nivel local, al menos en parte.

Un **riesgo no previsible**, o un riesgo previsible pero con un preaviso muy breve, es el que se produce repentinamente con una intensidad muy elevada y una duración breve y no puede controlarse localmente.

Por **conflicto violento** se entiende una situación en que, debido a la inestabilidad política, el gobierno tiene poco control sobre el territorio, se produce una recesión económica, se acentúan las desigualdades entre unas regiones y otras, o entre los diversos segmentos de la población, surgen ideologías muy divergentes, se forman grupos violentos dentro y fuera del sistema de gobernanza y se registran brotes de violencia, que tienen como consecuencia la pérdida apreciable de vidas humanas, el desplazamiento de personas, crímenes de guerra y perjuicios considerables a la propiedad pública y privada.

Por **vulnerabilidad** se entiende el deterioro de los bienes económicos, humanos y sociales a los que las personas o las comunidades normalmente pueden recurrir para prevenir o sobrellevar las crisis externas y recuperarse de sus efectos.

Por **capacidad de adaptación** se entienden los recursos de información y organización de que disponen las comunidades para prever, afrontar y sobrellevar las crisis externas y recuperarse de sus efectos. Para que una comunidad goce de capacidad de adaptación es preciso que cuente tanto con capital como con cohesión social (redes de confianza, solidaridad y capacidad para la acción colectiva).

Los **estados frágiles** se caracterizan por unas políticas, unas instituciones y una gobernanza deficientes, lo que resulta en un exiguo crecimiento económico, la desigualdad generalizada y un escaso desarrollo humano. Los estados frágiles están más expuestos al riesgo de brotes de violencia que los estados que no son frágiles. Es posible que en algunos de estos estados abunden los recursos naturales, pero que escaseen en otros.

Por **países de bajos ingresos en dificultades** se entienden aquellos países que han sido clasificados como tales por la unidad especial de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países del Banco Mundial sobre la base de un conjunto de índices sobre los ingresos y los resultados derivados de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales efectuada por el Banco. En ciertos casos, están afectados por conflictos. Asimismo, algunos albergan pocos recursos naturales, mientras que en otros abundan.

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

I. INTRODUCCIÓN

1. El “Marco normativo del FIDA para la vinculación de la recuperación posterior a las crisis con el desarrollo a largo plazo”, aprobado por la Junta Ejecutiva en 1998, obedeció a la necesidad de hacer frente a los problemas relacionados con las crisis que son producto de la violencia y los conflictos entre los seres humanos. Desde entonces, la experiencia internacional en materia de conflictos y desastres naturales ha aumentado considerablemente. La estrecha relación entre la fragilidad de un Estado determinado, la escasa capacidad de adaptación de una sociedad, la frecuencia de las crisis y las posibilidades de desarrollo humano, político, social y económico se considera un elemento integrante fundamental de las actuales estrategias de desarrollo. Como resultado, la mayor parte de los organismos multilaterales y bilaterales que se ocupan de cooperación para el desarrollo han perfeccionado sus instrumentos de intervención, en particular los que van dirigidos a prevenir las crisis y los que sostienen la recuperación y la reconstrucción en las fases posteriores.

2. El propio FIDA ha acumulado una notable experiencia en los últimos siete años. Las enseñanzas más recientes desde un punto de vista operativo apuntan a la necesidad de: a) aclarar los criterios de participación y los objetivos que han de perseguirse; b) fortalecer las directrices operacionales, y c) brindar orientación respecto de las repercusiones para el proceso de asignación de recursos. El FIDA decidió abordar en un documento de política general los problemas ocasionados tanto por los principales riesgos naturales como por los conflictos violentos y los disturbios civiles prolongados de importancia. A este respecto, en su período de sesiones de septiembre de 2005, la Junta Ejecutiva examinó un borrador en que se proponía una versión actualizada del marco normativo. Las observaciones de la Junta Ejecutiva, así como las conclusiones de los debates consiguientes, se han incorporado al presente documento.

II. ANTECEDENTES

3. Las crisis provocadas por riesgos naturales o conflictos violentos se traducen en la pérdida de vidas humanas y la destrucción de los bienes públicos y privados, someten a las instituciones nacionales a una gran presión, y frenan el desarrollo económico y humano. Los principales riesgos naturales afectan mucho más gravemente a los países de bajos ingresos y los estados frágiles que a los países más pudientes, y sus efectos son particularmente devastadores en las personas más pobres de esos países.¹ Las crisis que se desencadenan a causa de contiendas civiles y la fragilidad del Estado tienen el efecto adicional de deteriorar aún más la gobernanza y la capacidad institucional deficientes, agotar el capital humano y social y fragmentar la cohesión social. Los conflictos violentos son a la vez causa y efecto de una gobernanza débil y del empobrecimiento, y contribuyen a la fragilidad del Estado.

4. Las dimensiones de este problema son sobrecogedoras. Cada año, entre 250 millones y 300 millones de personas se ven afectadas por uno u otro tipo de emergencia. El número de desastres naturales registrados ha ido aumentando y ha pasado de 16 en 1960 a 68 en 1980, hasta llegar a 767 en 2000. Ha ocurrido lo mismo con las pérdidas económicas conexas, que en los años

¹ Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre 1980 y 2000 cerca de 1,5 millones de personas fallecieron a causa de desastres naturales. Aunque sólo el 11% de las personas que están expuestas a riesgos naturales viven en países con un índice de desarrollo humano bajo, representan más del 53% de las muertes registradas durante esos desastres. Por consiguiente, hay un nexo evidente entre la situación de desarrollo y el riesgo de desastre.

sesenta se calculaban en USD 10 000 millones, en 1980 en USD 93 000 millones, y que en 2000 habían superado los USD 200 000 millones. Más de 50 países, entre ellos 15 de los 20 Estados Miembros más pobres del FIDA, tienen en curso un conflicto violento, o acaban de salir de uno. En el decenio pasado, casi tres millones de personas fallecieron en el curso de una crisis (dos tercios de ellas durante conflictos), y 2 400 millones de personas resultaron afectadas por riesgos naturales o conflictos humanos.

Marco de las Naciones Unidas para abordar las cuestiones relacionadas con los conflictos violentos

5. La comunidad internacional ha llegado a considerar las cuestiones relacionadas con las crisis (desde su prevención hasta la recuperación posterior) como un subconjunto de los retos globales en materia de desarrollo. El sistema de las Naciones Unidas se ha situado a la vanguardia de los esfuerzos por reducir el impacto de las crisis, prestando asistencia en situaciones de emergencia así, como otras formas de ayuda, a las personas afectadas a través de diversos organismos especializados, y cumpliendo una función importante en la prevención de conflictos y en el establecimiento y la imposición de la paz. En 1995, la necesidad de coordinar las intervenciones entre los diversos organismos especializados de las Naciones Unidas dio lugar al establecimiento de un marco para el proceso de coordinación de esos organismos en favor de los países en crisis. En 2000, el Banco Mundial se adhirió a dicho marco. Recientemente (diciembre de 2005), la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz.

III. EXPERIENCIA DEL FIDA

Experiencia del FIDA en materia de desastres naturales

6. El FIDA concibió el Programa Especial para los Países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación (PEA) como una medida de emergencia ante la sequía que afectaba a millones de agricultores de Mauritania a Mozambique en 1984 y 1985. Con ese fin, se establecieron dos fondos especiales para los cuales el FIDA obtuvo más de USD 360 millones de 26 países donantes. Ello le ofreció la posibilidad de invertir un total de USD 413 millones en 29 países a lo largo de 10 años y complementar, de esta manera, las inversiones realizadas por el Fondo en esos países, que ascendían a USD 551 millones con cargo al Programa Ordinario. En una evaluación detallada de los resultados del PEA se concluyó que éste había tenido un impacto positivo concreto y duradero en las regiones más desfavorecidas, en especial en el Sahel.²

7. Las experiencias más recientes respecto de riesgos naturales importantes incluyen proyectos para tratar de resolver los problemas ocasionados por los ciclones (en Bangladesh), los terremotos (en El Salvador, la India, el Pakistán) y el tsunami que en 2004 azotó la India, Indonesia, Maldivas y Sri Lanka. Mediante estas actividades, el FIDA ha comprendido cuán importante es diseñar y aplicar medidas adecuadas para reducir los riesgos en las zonas de mayor incidencia.

Experiencia del FIDA en materia de conflictos violentos

8. La experiencia del FIDA en materia de crisis ocasionadas por conflictos es aún más valiosa. En el período comprendido entre 1995 y 2005, se clasificó a 73 Estados Miembros del FIDA que experimentaban conflictos violentos de intensidad variable en el marco del Programa de investigación interdisciplinaria sobre las causas de violaciones de los derechos humanos. En esos 10 años, el FIDA

² También se observó que el PEA era mucho más que un simple fondo complementario movilizado para hacer frente a una situación de emergencia, pues proporcionó al FIDA y sus asociados un panorama mucho más amplio y preciso de las condiciones necesarias para instaurar un desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria en las zonas afectadas por la sequía y la desertificación.

financió 188 programas y proyectos en los países mencionados —cuyo costo total ascendió a unos USD 6 400 millones— para los cuales comprometió un monto aproximado de USD 2 800 millones en concepto de préstamos. Mediante dichos programas y proyectos se contribuyó a aumentar sensiblemente la capacidad de adaptación de los hogares y las comunidades más pobres.

9. En las situaciones de conflicto, las intervenciones mediante proyectos y programas financiados por el FIDA lograron:

- a) contribuir a prevenir los brotes de violencia en las zonas de los proyectos afectadas por conflictos aún por resolver (como en algunas partes de Asia meridional y sudoriental y el Sudán);
- b) mantener en funcionamiento un mínimo de actividades de desarrollo rural pese al desmoronamiento de los servicios públicos y, por consiguiente, ayudar a contener la propagación de los grupos violentos en las comunidades rurales (por ejemplo, en Burundi, el Perú, el Sudán y en países sin gobiernos reconocidos, como Somalia);
- c) acelerar la reactivación del potencial productivo de los hogares vulnerables poco después del cese oficial de las hostilidades (por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, El Salvador y Rwanda), y
- d) ajustarse a una nueva conformación de los grupos-objetivo del FIDA, ocupándose específicamente de las personas que habían perdido sus posibilidades de desarrollo como resultado de una crisis, como los huérfanos y las personas afectadas por el VIH/SIDA (por ejemplo, mediante el Proyecto de Fortalecimiento de la Organización de Mujeres de Uganda en favor de los Huérfanos (UWESA) con fines de Desarrollo, apoyado por el Programa Conjunto del Fondo Belga de Supervivencia – FIDA).

10. Los resultados positivos de las intervenciones del FIDA son fruto de tres iniciativas estratégicas importantes dirigidas a ayudar a la población rural pobre a salir de la pobreza mediante:

- a) el empoderamiento de las comunidades a través del establecimiento de organizaciones comunitarias rurales sólidas y transparentes, con objetivos claros y la posibilidad de acceder a los recursos para poner en marcha sus propios microproyectos;
- b) el respaldo de un papel activo de las mujeres en las organizaciones comunitarias y en otras instituciones públicas de gobernanza, y
- c) la movilización de ONG y organizaciones de la sociedad civil a fin de complementar la labor de las administraciones públicas —y en algunos casos competir con ellas— por lo que se refiere a la prestación de servicios a las comunidades rurales.

Enseñanzas extraídas de las operaciones

11. La experiencia adquirida por el FIDA con sus proyectos respecto de las situaciones de crisis le ha dado también la oportunidad de comprender en qué medida puede mejorar sus operaciones y ajustarlas a las circunstancias. En este sentido, las enseñanzas más importantes indican que es necesario:

- a) diseñar intervenciones que se basen en un marco normativo del FIDA coherente en lugar de decisiones específicas motivadas por circunstancias excepcionales;

- b) tener más en cuenta el riesgo de crisis que afronta el grupo-objetivo y las causas de la escasa capacidad de adaptación de las comunidades al diseñar las intervenciones que se llevan a cabo tanto antes como después de una crisis, y hacer que éstas incluyan estrategias de mitigación de riesgos y defensa;
- c) prestar especial atención al principio de “no dañar” a fin de asegurar que las estrategias de supervivencia a corto plazo no impidan el desarrollo a largo plazo de la población-objetivo, y
- d) establecer una coordinación más estrecha con otros organismos para lograr que se complementen las actividades sobre el terreno de las distintas intervenciones, la fijación de prioridades, el enfoque adoptado para vincular las medidas de socorro con las de desarrollo, y el diálogo sobre políticas con los gobiernos y otras partes involucradas.

12. Los principios establecidos en 2005 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en cuanto a una participación internacional adecuada en los estados frágiles hacen hincapié en el fortalecimiento de la capacidad de los estados para brindar a sus ciudadanos seguridad y protección pública, una buena gobernanza y la reducción de la pobreza. La experiencia del FIDA pone de manifiesto que es imposible conseguir estos objetivos de manera sostenible sin un entorno que refuerce el poder de las comunidades rurales en relación con las administraciones públicas. Mediante el fomento de organizaciones comunitarias dotadas de una buena capacidad de adaptación y de líderes autónomos y eficientes, el FIDA aspira a que las personas pobres de las zonas rurales puedan intervenir en los procesos de adopción de decisiones que influyen en sus medios de vida.

IV. VENTAJA COMPARATIVA DEL FIDA EN LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA A LAS PERSONAS RURALES POBRES PARA AFRONTAR LAS CRISIS

13. La ventaja comparativa del FIDA reside en su habilidad para ocuparse de las cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza desde la perspectiva de la población pobre, con sus propias organizaciones e instituciones y por conducto de ellas. Esta ventaja se aplica igualmente a los problemas que esas personas sufren en situaciones de crisis. La política general del FIDA consiste en concentrarse en sus propias competencias básicas y promover la participación complementaria de otros organismos para realizar otras actividades necesarias que no formen parte del mandato del FIDA.

14. Las competencias básicas del FIDA con especial pertinencia en situaciones de crisis comprenden:

- a) los instrumentos eficaces de que dispone para llegar a un gran número de personas pobres y vulnerables a través de las organizaciones comunitarias y su capacidad para movilizar organizaciones de la sociedad civil a escala nacional e internacional a fin de que presten servicios fundamentales a las comunidades rurales;³
- b) su larga experiencia acumulada en la resolución de problemas de cohesión social y capacidad de adaptación de las comunidades en las zonas rurales. El FIDA ha aprendido mucho acerca de las diversas formas de favorecer la aparición de nuevos líderes

³ Según Muhammad Saidur Rahman, director del *Bangladesh Disaster Preparedness Centre* (Centro de preparación para la pronta intervención en caso de desastres, Bangladesh) es un hecho reconocido que en caso de desastres naturales, particularmente en las fases posteriores a emergencias provocadas por desastres, son las propias personas desfavorecidas, sus familias extensas y las comunidades más cercanas quienes se encargan de sus necesidades de supervivencia.

comunitarios y fomentar un papel más activo de las mujeres, que han resultado ser instrumentos valiosos para prevenir la propagación de la violencia en el medio rural y reaccionar positivamente a las crisis externas, y

- c) su experiencia por lo que se refiere a integrar la asistencia que necesitan las personas vulnerables para su desarrollo humano, social, institucional y económico en general con las medidas de asistencia complementaria necesarias para la supervivencia a corto plazo; es decir, el FIDA complementa las actividades de socorro con medidas específicamente dirigidas a la recuperación de los medios de vida, mediante la prestación de asistencia para aumentar la productividad agrícola y dar a los pobres de las zonas rurales acceso a los recursos naturales, los servicios financieros y los mercados a plazo medio y largo.⁴

V. LA POLÍTICA

Justificación de una política actualizada

15. Desafortunadamente, en muchos de los países en los que interviene el FIDA, las crisis no son una excepción. Por consiguiente, corresponde al FIDA ayudar a su grupo-objetivo a reforzar su capacidad de adaptación a las crisis externas y su capacidad para hacer frente con más eficacia a las situaciones de crisis y restablecer los medios de vida que hayan resultado alterados. Esta situación debe abordarse dentro de un marco normativo que tenga en cuenta los progresos hechos y las enseñanzas extraídas por el FIDA y otros organismos de desarrollo internacionales y bilaterales desde la aprobación, en 1998, del Marco normativo del FIDA para la vinculación de la recuperación posterior a las crisis con el desarrollo a largo plazo.

Objetivos de la política actualizada

16. Los objetivos específicos de esta política son:

- a) fortalecer el enfoque que adopta el FIDA para prevenir las crisis, en especial con respecto a las poblaciones más vulnerables;
- b) aclarar la función que debe cumplir el FIDA en las situaciones posteriores a las crisis;
- c) definir el proceso de asignación de recursos para financiar intervenciones en situaciones posteriores a las crisis, y
- d) reforzar los procedimientos y procesos de ejecución de los programas con objeto de intervenir de manera más eficaz en los países propensos a las crisis o afectados por éstas.

17. Mediante la aplicación de esta política, el FIDA se esforzará por conseguir dos objetivos generales clave, a saber:

- a) **con respecto a la prevención de crisis:** reducir el riesgo de que se produzcan crisis previsibles provocadas por el hombre o riesgos naturales, así como el alcance del impacto negativo de dichas crisis en caso de que se produzcan y afecten a la población-objetivo del Fondo, incorporando estos temas, según sea necesario, en las estrategias nacionales y en la formulación de proyectos (véase el párrafo 22), y

⁴ Un estudio del Banco Mundial/ProVention Consortium sobre la recuperación en Honduras después del huracán Mitch reveló que, cuatro años después del desastre, la situación económica de las personas afectadas seguía siendo peor que antes del huracán.

- b) **con respecto a la prestación de apoyo durante una crisis y la recuperación posterior:** fortalecer la capacidad individual o de las organizaciones comunitarias de la población-objetivo del Fondo para que puedan hacer frente a las crisis mediante el mantenimiento de las actividades de desarrollo rural (párrafo 9 b)), cumpliendo plenamente los principios enunciados en los párrafos 19 a) y b) *supra* y ajustándose a las competencias básicas del Fondo; y restablecer lo antes posible, y posteriormente potenciar, el proceso de desarrollo social, económico y humano de esas personas y comunidades.

18. Además, el FIDA procurará elaborar nuevos instrumentos para analizar la situación de los países propensos a las crisis o afectados por ellas (por ejemplo, la evaluación del riesgo de conflicto) y prestarles asistencia estratégica (por ejemplo, por medio del COSOP revisado). El FIDA hará mucho hincapié en coordinar y armonizar su labor con la de otros organismos de las Naciones Unidas (en especial los que tienen su sede en Roma), instituciones financieras internacionales, ONG nacionales e internacionales, otros donantes públicos y privados con el objetivo de garantizar la complementariedad, vincular las medidas de socorro con las de desarrollo a medio y largo plazo (párrafo 11 d)), y evitar la duplicación de esfuerzos.

Principios sobre los que se basa la participación del FIDA

19. La participación del FIDA se fundamenta en la prestación de apoyo para el desarrollo y restablecimiento de los medios de vida, en particular los que se basan en los sectores agrícola y rural. De ese modo, se respaldará la recuperación de la capacidad de producción agrícola, se mejorará la seguridad alimentaria y se ayudará a aumentar la capacidad de las personas pobres de las zonas rurales para que puedan hacer frente a crisis futuras y reconstruir su base de bienes y su capital social. A la hora de definir la participación del FIDA en situaciones posteriores a una crisis deben tenerse presentes los siguientes principios:

- a) **El FIDA no se ocupa de actividades de establecimiento o imposición de la paz.** La participación del FIDA se centra, en particular, en el desarrollo institucional en las comunidades rurales y en cuestiones de gobernanza local. Se ha comprobado que al centrar las actividades en esas esferas se consigue moderar la propagación de la violencia y favorecer la pacificación, la recuperación económica y la reanudación del proceso de desarrollo. En este contexto, los programas y proyectos del FIDA hacen hincapié en la función dinámica en favor del restablecimiento de la cohesión comunitaria que cumplen las mujeres y los grupos y organizaciones integrados por ellas.
- b) **El FIDA no se ocupa de actividades de socorro humanitario.** El FIDA trata de cooperar y coordinar sus actividades con las de los organismos consagrados a la asistencia humanitaria, respaldando iniciativas complementarias que ayudan a tender puentes entre el socorro de emergencia y el restablecimiento de los procesos de desarrollo.
- c) **Los enfoques del FIDA para las situaciones posteriores a las crisis incorporan el principio de “no dañar”,** es decir, de asegurar que las estrategias de supervivencia a corto plazo no impidan el desarrollo a largo plazo de la población-objetivo.

- d) **El FIDA se esfuerza especialmente por fortalecer las capacidades para reaccionar ante posibles crisis.** En este sentido, procura evitar procesos innecesarios y la institución de nuevos trámites burocráticos; en su lugar prefiere recurrir a las organizaciones existentes (públicas, privadas y de autoayuda en el ámbito local). Las medidas de fortalecimiento de las capacidades podrían incluir el apoyo a los proveedores públicos y privados de servicios para las comunidades rurales, si bien se dará prioridad ante todo a las organizaciones comunitarias.
- e) **El FIDA adopta un enfoque dinámico** dirigido a eliminar las causas profundas de las crisis, como son el control marcadamente desigual de los recursos naturales –entre ellos la tierra– y el acceso a los mismos, en la medida en que es posible y los límites de su mandato y sus contados recursos se lo permiten.
- f) **El FIDA ayuda a las comunidades rurales a establecer vínculos con** sus gobiernos, otros donantes y agentes del sector privado a fin de obtener bienes y servicios que permitan restablecer los medios de vida.
- g) **El FIDA toma parte en las evaluaciones de otros donantes** sobre las estrategias para la fase posterior a las crisis, y se beneficia de sus resultados. Tales evaluaciones abarcan, entre otros elementos, las misiones de evaluación después de un desastre y las estrategias de ayuda transitoria del Banco Mundial.

20. La participación en situaciones posteriores a una crisis podrán referirse a lo siguiente: a) el diseño y la ejecución de un programa nuevo que comprenda actividades dirigidas específicamente a prevenir las crisis, reducir su impacto o reconstruir y reactivar la capacidad de desarrollo de los grupos-objetivo del FIDA; b) la modificación de las actividades de programas y proyectos en marcha en una zona que resulte afectada por una crisis, con el fin de centrarse más en medidas específicas que no estaban previstas en el diseño original del programa o proyecto, y c) la utilización de otros instrumentos de que dispone el FIDA (como fondos para donaciones e intercambio de experiencias con otros asociados en el desarrollo).

Condiciones para la participación del FIDA

21. Además de los factores indicados, la política del FIDA sobre las intervenciones en la fase posterior a las crisis incluirá los siguientes aspectos:

- a) **Oportunidad.** El momento más oportuno para la participación del FIDA en situaciones posteriores a las crisis se determinará después de efectuar una evaluación de las posibilidades de desarrollo; la participación cobrará forma, en caso de desastres naturales, después de que las actividades de socorro hayan disminuido o finalizado y, en caso de situaciones posteriores a conflictos, cuando el nivel de seguridad sea adecuado para garantizar la incolumidad del personal de los proyectos.
- b) **Asignación de recursos.** Los programas y proyectos realizados en respuesta a crisis naturales o provocadas por el hombre se financiarán con cargo al programa de trabajo y presupuesto ordinario. Sin embargo, puede que se revise el sistema de asignación de

recursos basado en los resultados teniendo en cuenta, entre otras cosas, los mecanismos de financiación de la Asociación Internacional de Fomento (Grupo del Banco Mundial) que sean aplicables a situaciones relacionadas con conflictos y desastres naturales.⁵

- c) **Atrasos.** Los países con atrasos no reúnen las condiciones necesarias para recibir asistencia financiera del FIDA. Éste colaborará de manera activa con los países que salen de una crisis a fin de concebir un plan de liquidación de atrasos que permita reanudar las operaciones lo antes posible.
- d) **Estados sin gobiernos.** Únicamente los Estados Miembros con gobiernos reconocidos pueden obtener préstamos del FIDA; no obstante, son muchas las poblaciones rurales pobres que han sido despojadas de sus bienes y han resultado perjudicadas en estados que carecen de un gobierno reconocido. En estos casos, el FIDA podrá financiar los servicios de diseño y administración de proyectos que reciben fondos de otros organismos de desarrollo,⁶ o conceder donaciones, con objeto de aumentar la capacidad de las poblaciones rurales pobres, directamente a organizaciones indígenas u organizaciones que trabajan en beneficio de estos pueblos.

VI. REQUISITOS DE EJECUCIÓN

22. A fin de poner en marcha efectivamente la política para la fase posterior a las crisis que se acaba de exponer, el FIDA adoptará estrategias dirigidas concretamente a mejorar o reducir los efectos de las crisis en la elaboración del nuevo modelo operativo. Según las previsiones, los ajustes en los procesos internos serán relativamente poco importantes, pues los procedimientos relativos a las situaciones posteriores a crisis se incorporarán a otros procedimientos vigentes. Se brindará orientación al personal y los consultores, en particular en la esfera de diseño de programas y proyectos, con miras a una aplicación efectiva de la política. Las medidas específicas relativas a la aplicación de la política abarcan lo siguiente:

- a) **Formulación de estrategias nacionales y de proyectos.** Todos los nuevos documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA relativos a países que corren un riesgo elevado de desastres naturales incluirán una evaluación sintética del alcance de dicho riesgo, el grado de preparación de cada gobierno para hacerle frente, y la capacidad de adaptación de las comunidades rurales afectadas. En caso de que un país atraviese una fase de profunda inestabilidad política, el COSOP pondrá de relieve las causas fundamentales de los conflictos violentos, en ciernes o en curso, e incorporará estrategias para fortalecer la capacidad de adaptación de las comunidades rurales.⁷
- b) Los programas y proyectos que se diseñen para situaciones de ese tipo comprenderán intervenciones que mitiguen los riesgos identificados, las cuales se llevarán a cabo con arreglo al mandato oficial del Fondo y a su proceso de asignación de recursos. Además,

⁵ En el marco de la decimocuarta reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF 14) es posible conceder asignaciones especiales para la etapa posterior a conflictos por un máximo de cuatro años, más tres años de transición hacia la norma basada en el desempeño. Este procedimiento permite también asignar recursos adicionales en el período posterior a desastres naturales graves fuera del marco del sistema de asignación de recursos basada en el desempeño, evaluando cada caso por separado.

⁶ En casos excepcionales, como el de Somalia, donde no existe un gobierno reconocido internacionalmente, el FIDA y otros donantes multilaterales han podido atender las necesidades de las poblaciones afectadas por la guerra colaborando directamente con organizaciones de la sociedad civil de base comunitaria y a través de ONG, mediante la utilización de la asistencia para el desarrollo financiada con cargo a donaciones.

⁷ Será posible efectuar una evaluación de los riesgos fiduciarios planteados por la inestabilidad política y se presentarán a la dirección del FIDA medidas para reducir tales riesgos.

respecto de los países propensos a los conflictos, en la fase de diseño se tendrán en cuenta las posibilidades de que éstos lleguen a producirse y se adoptarán enfoques integradores para dirigir las inversiones de los proyectos hacia los grupos étnicos y/o políticos.

- c) **Reestructuración y reorientación de programas y proyectos en curso.** Ante situaciones de crisis, será posible reestructurar o reorientar los programas y proyectos en curso. Cuando se determine esta necesidad, los efectos de la reestructuración en la consecución de las metas y los objetivos de cada programa o proyecto se sopesarán con la necesidad de brindar oportunidades de desarrollo a las personas afectadas por la crisis.
- d) **Seguimiento y evaluación.** El FIDA potenciará las actividades de seguimiento de la situación general en los países afectados por crisis y de los resultados de los programas y proyectos ejecutados en ellos, con respecto a indicadores adecuados para situaciones de crisis. En el anexo se presenta una muestra de los indicadores que se perfeccionarán, elaborarán y utilizarán sobre el terreno en los programas y proyectos para la etapa posterior a una crisis. Además, en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales, elaborará y aplicará un marco de resultados para supervisar la eficacia de esta política.
- e) **Comunicaciones.** Como parte integrante del diálogo sobre políticas en los países propensos a las crisis o afectados por éstas, el FIDA apoya la mejora de los sistemas de comunicación con objeto de que los avisos difundidos por los gobiernos (por ejemplo, sobre alerta temprana) se ajusten a las necesidades de las comunidades rurales y puedan llegar hasta ellas.
- f) **Capacitación del personal.** Se organizarán sesiones de capacitación para que el personal asimile el enfoque aplicado con mayor facilidad; los temas abarcados comprenderán la determinación de riesgos y la formulación de estrategias de reducción. Se prestará particular atención a la prevención de las crisis, lo cual supondrá evaluar la situación desde el punto de vista de la población rural, poner este punto de vista en conocimiento de los gobiernos y otros donantes, y velar por que las opiniones y los intereses del grupo-objetivo se tengan debidamente en cuenta a la hora de formular medidas de reducción de riesgos respaldadas por el Fondo.

VII. RECOMENDACIÓN

23. Se recomienda a la Junta Ejecutiva que apruebe la propuesta de Política del FIDA para la prevención de las crisis y la recuperación posterior que se presenta en este documento y que se define en particular en las secciones V y VI, párrafos 15 a 22.

**MUESTRA DE LOS INDICADORES PARA PROYECTOS Y PROGRAMAS APROBADOS
EN VIRTUD DE LA POLÍTICA PARA LA PREVENCIÓN DE LAS CRISIS
Y LA RECUPERACIÓN POSTERIOR**

Resumen	Indicadores clave de resultados
Meta:	
Mitigar la gravedad del impacto de las crisis en la población rural pobre.	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del número de pérdidas de vidas humanas y de daños en las zonas donde el FIDA tiene programas y proyectos. • Aumento sostenido de la estabilidad social y política.
Objetivo:	
Fortalecer la capacidad de la población rural pobre para hacer frente a crisis externas y superar los efectos más graves de las crisis en sus medios de vida.	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los servicios de socorro externos (por ejemplo, ayuda alimentaria). • Retorno de las fuentes de ingresos y de medios de vida a los niveles anteriores a la crisis, como mínimo. • Número de niños que asisten regularmente a la escuela.
Productos:	
Formulación de medidas de prevención de crisis y distribución equitativa de los fondos de los donantes como resultado del diálogo con los gobiernos y otros donantes sobre políticas que favorezcan a la población rural pobre.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de sistemas mejorados de previsión y alerta temprana instalados. • Número de hogares pobres cubiertos por esos sistemas. • Contabilidad de los recursos recibidos en relación con las fuentes de financiación y las comunidades beneficiarias.
Adopción de tecnologías que reduzcan el impacto negativo de los riesgos, en colaboración con otros organismos cuando las consecuencias financieras sean importantes	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura construida con el apoyo de los proyectos para resistir a los riesgos naturales. • Porcentaje de hogares que conocen los procedimientos de emergencia
Formación de grupos mediante un enfoque de desarrollo integrador y orientado hacia la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de grupos comunitarios formados de acuerdo con orientaciones étnicas y políticas. • Número de miembros de los grupos comunitarios desglosados por sexo. • Número de grupos comunitarios que han recibido capacitación para distribuir ayuda de emergencia de manera justa y transparente.
Potenciación del papel de las mujeres en las organizaciones públicas y comunitarias.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de mujeres con funciones directivas en las organizaciones comunitarias. • Número de grupos de mujeres formados.

