



ROOM DOCUMENT NO. 10

DAC Working Party on Aid Evaluation

***NOTE ON THE CURRENT
EVALUATION OF THE
“IMPACT OF
DEVELOPMENT CO-OPERATION
IN CONFLICT SITUATIONS”***

***EFFETS DE LA COOPERATION
AU DEVELOPPEMENT
DANS LES SITUATIONS DE CONFLITS
- NOTES SUR L’EVALUATION EN COURS -***

**Submitted by
Germany**

**31st Meeting
27-28 January 1999**



**BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT
UND ENTWICKLUNG**

**Note on the current evaluation of the "Impact of Development Co-operation in
Conflict Situations"**

A. Preliminary Remark

For a number of years now the Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (BMZ) has been dealing at various levels with the issue of how development co-operation can make a positive contribution to avoiding the use of force in the settlement of conflicts. In June 1997 a publication in "BMZ aktuell" entitled "Development co-operation and crisis prevention" summarised the state of deliberations at that time. At the end of this brochure it was announced, inter alia, that work would continue on the complex of problems "recognition of crisis potentials" and "impact of development projects on different social groups".

To that end the BMZ commissioned in 1998 Angelika Spelten with preparing a research expertise entitled "Crisis analysis in development co-operation". This expertise came up with a proposal on indicators which would help to better assess crisis potentials in practical development co-operation.

Regarding the second set of problems, the evaluation described here is being implemented as an empirical investigation into different conflict situations.

The present note provides some brief information on the present state of the evaluation following field surveys in six countries and prior to the drawing up of the individual reports and the summary report. In general the evaluation is based on the OECD-DAC study "DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation".

B. Objective of the evaluation

The objective of the evaluation can be summarised as follows: It is designed to clarify the role played so far by development co-operation in social conflicts and crises. The conditions for a successful deployment of development co-operation in preventing a crisis are to be identified. The objective will be modified in line with the respective type of conflict in the individual evaluations. Six countries with different types of conflicts were selected, namely

a) Rwanda

Rwanda was chosen as a case in point for a deep-rooted and violent conflict where despite support in terms of development co-operation the internal political situation has not been normalised, not even since the establishment of a new government in 1994.

b) Sri Lanka

Sri Lanka was chosen as a case in point where the conflict prevails in a part of the country and where development co-operation is attempting to mitigate social differences.

c) El Salvador

The working hypothesis for El Salvador was based on the assumption that with the conclusion of peace the civil war had come to an end and that development co-operation can make a contribution to the social consolidation process.

d) Ethiopia

The working hypothesis for Ethiopia is comparable to that for El Salvador. However, this example has some specific features in that the new order established after civil war is particularly strongly characterised by a regional minority of the country.

e) Kenya

Kenya was selected as a country where a conflict potential is evidently existing. The task is to find out whether development co-operation is reacting adequately in this situation or whether elements can be found which might even increase the conflict potential.

f) Mali

In the case of Mali the task was to review the working hypothesis that development co-operation in the Timbuktu region could in fact make a significant contribution to the co-operation between the partners in the conflict after the end of the armed conflict.

C. Implementation/Methods

The evaluation input in the six countries selected was limited. It cannot therefore be claimed that scientifically sound findings can be presented. For each country a team of two experts was established. Their task was to evaluate the data available in the Ministry and in the executing agencies (Kreditanstalt für Wiederaufbau, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, political foundations, etc.) and to find, in the course of a - normally - two-week stay in the country, answers to the question about the impact of the respective development co-operation programme during their visits to projects and their talks. In almost all countries (with the exception of Mali and, to a certain degree, El Salvador) the existing conflict situation had to be taken into account. In each case, however, the governments concerned were informed of what the evaluation teams were about. In the case of Rwanda the team had the task to evaluate the general situation in a first phase and submit general proposals for future co-operation; in a second phase a study was prepared on the basis of the method of itemisation valid for all six evaluations, taking into account the findings made on the spot and the questioning of "eye witnesses".

D. Preliminary findings

In view of the fact that, although all teams had ended their field visit at the time this note was drawn up, not all individual reports had been finalised, only a few preliminary findings are presented here:

- Avoiding or overcoming conflicts presupposes the existence of a conducive internal general environment. If neighbouring countries or external powers are involved on different sides of the barrier possibilities for establishing peace are small. In such a case emphasis must be placed first and foremost on making these actors willing to establish peace.
- Democratisation is a necessary but not sufficient precondition for overcoming a conflict. Democratisation requires also efforts for de-centralisation. In adverse cases, democratisation can even become a factor triggering off a conflict without conflict-overcoming factors becoming effective.
- Development co-operation in a given country must be significant enough to influence governments to accept democratic rules.

- Development co-operation can induce conflicting parties to agree to a dialogue if state power permits it to act as an unbiased authority. This requires sufficient leeway on the one hand, but must in return be accompanied by as much transparency as possible.

- As a further conclusion it can be stated that the experts recommend the establishment and introduction of mechanisms which would permit, when planning and implementing development measures, a better assessment of the political consequences of measures and would also render staff working in the field of development co-operation more able to handle a crisis situation.



**BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT
UND ENTWICKLUNG**

Effets de la coopération au développement dans les situations de conflit

- Notes sur l'évaluation en cours -

A. Remarques préliminaires

Depuis des années, le Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) étudie, à différents niveaux, les possibilités qu'a la coopération au développement pour contribuer activement à la prévention de conflits violents. En juin 1997, le Ministère a publié, dans sa série « BMZ aktuell », un numéro consacré spécifiquement à « La Coopération au développement et la prévention de crises », qui faisait, de façon condensée, le point des réflexions sur cette question et annonçait la continuation des travaux sur les aspects « Identification des crises potentielles » et « Répercussion des projets de coopération au niveau des différents groupes de la société ».

A cet effet, le BMZ a confié en 1998 à Mme Angelika Spelten la réalisation d'une expertise-recherche sur « L'analyse de crises dans la coopération au développement ». Elle propose un système d'indicateurs permettant de mieux taxer l'éventualité de crises dans le travail pratique de la coopération au développement.

Pour ce qui est du deuxième des aspects susvisés, l'évaluation objet du présent document est actuellement en cours de réalisation sous forme d'analyse empirique de différentes situations conflictuelles.

Notre document se propose de fournir des renseignements condensés sur l'état actuel de cette évaluation au moment où des recherches sur place dans six pays sont achevées et les rapports respectifs ainsi que le rapport synoptique final sont sur le point d'être rédigés. En général, l'analyse se base sur l'étude « DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation », réalisée sous l'égide de l'OCDE /CAD.

B. Objectif de l'Evaluation

L'objectif de l'évaluation peut se résumer comme suit : Il s'agit de préciser le rôle joué jusqu'à présent par la coopération au développement sur le plan de conflits et crises dans la société et d'identifier, à cette occasion, les conditions dont dépend la réussite d'une intervention entreprise par la coopération dans le but de prévenir ces crises. Pour ce qui est des analyses partielles, l'objectif respectif a été modifié en fonction du type de crise donné. Les six pays analysés ont été choisis du fait que leurs types de crises se distinguent les uns des autres. Le choix a porté sur les six pays suivants :

a) Rwanda

Le Rwanda a été choisi puisque son cas est celui d'un profond conflit violent et de l'impossibilité – malgré tous les efforts entrepris dans le cadre de la coopération au développement – de normaliser la situation interne du pays bien qu'un nouveau gouvernement ait été institué en 1994.

b) Sri Lanka

Le choix du Sri Lanka a été motivé par le fait que le conflit persiste dans une partie du pays et que la coopération au développement tente d'atténuer les disparités au niveau de la société.

c) El Salvador

Dans le cas de El Salvador, l'hypothèse de travail partait de l'idée que la fin de la guerre civile était identique à la pacification du pays et que la coopération au développement peut contribuer à la réussite du processus de consolidation de la société.

d) Ethiopie

L'hypothèse de travail pour ce pays est comparable à celle pour El Salvador, à cette exception près qu'en Ethiopie le nouvel ordre qui s'est installé après la fin de la guerre civile est influencé dans une mesure particulièrement grande par une minorité régionale du pays

e) Le Kenya

Le Kenya a été choisi du fait qu'il est un pays où existe de toute évidence un potentiel de conflit. Il s'agit dès lors de voir si la coopération au développement réagit de

façon appropriée face à cette situation ou si elle comporte des éléments qui risqueraient même d'accroître le potentiel de conflit.

f) Mali

Dans le cas du Mali, il s'agit de vérifier l'hypothèse de travail selon laquelle - une fois terminé le conflit armé - l'intervention de la coopération dans la région de Tombouctou a pu contribuer considérablement au renforcement des rapports entre les parties impliquées dans le conflit.

C. Exécution/Méthodes

Les ressources disponibles pour l'évaluation dans les six pays susmentionnés étaient limitées, de sorte que nous ne pouvons prétendre à présenter des constatations scientifiquement fondées. Pour chacun des pays visés, l'analyse a été confiée à une équipe de deux expert(e)s, dont la tâche consistait à évaluer les dossiers existant au Ministère et chez les organisations d'exécution (Kreditanstalt für Wiederaufbau/KfW, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/GTZ, fondations politiques etc.) et de visiter, au cours d'un séjour sur place – en général d'une durée de deux semaines –, des projets et de rencontrer des personnages experts en la matière dans le but de trouver des réponses à la question de savoir quels sont les effets des programmes de coopération dans le pays respectif. Dans presque tous les pays (à l'exception du Mali et – dans une certaine mesure – El Salvador) les équipes ont, pendant leur visite, dû tenir compte de la situation conflictuelle telle qu'elle se présentait au moment de leur séjour. Dans tous les cas, les Gouvernements étaient d'ailleurs parfaitement au courant de la mission de l'équipe d'évaluation. Au Rwanda, l'équipe avait pour tâche d'évaluer, au cours d'une première phase, les conditions cadre et d'émettre des propositions générales pour la continuation de la coopération. et de réaliser, au cours d'une deuxième phase, sur la base des résultats des recherches effectuées sur place et des récits fournis par des « témoins oculaires », une étude selon le schéma applicable à toutes les six analyses.

D. Résultats provisoires

La limitation du présent document à quelques résultats provisoires s'explique par le fait qu'au moment de la rédaction des présentes observations les équipes avaient, certes, achevé leur mission sur place, mais pas encore bouclé tous leurs rapports.

- La prévention ou le règlement d'un conflit n'est possible que si les conditions internationales le permettent. Si les pays voisins – ou des pouvoirs externes – s'engagent à des côtés opposés de la barricade, les chances de pacification

sont modestes. En ce cas il faudra d'abord essayer d'amener ces acteurs à vouloir la paix.

- Pour le règlement d'un conflit, la démocratisation est une condition indispensable, mais aucunement suffisante à elle seule. Il est en effet nécessaire que la démocratisation aille de pair avec des efforts de décentralisation. Dans le pire des cas, la démocratisation peut même déclencher des conflits sans que les facteurs d'apaisement aient la chance d'entrer en jeu.
- Les dimensions de la coopération avec le pays doivent être suffisamment importantes à amener le Gouvernement à accepter les règles du jeu de la démocratie.
- Pour que la coopération au développement puisse amener les parties conflictuelles à entrer en dialogue, il est nécessaire que le pouvoir étatique lui permette de faire figure d'intermédiaire neutre. Cette démarche exige, d'un côté, une marge de manoeuvre suffisamment grande, mais doit, de l'autre côté, aller de paire avec un maximum de transparence.
- Une autre conclusion est que les experts proposent la mise au point et en œuvre de mécanismes qui permettent de mieux pronostiquer, dès la programmation et exécution des mesures de la coopération, les conséquences politiques de ces mesures et de mieux qualifier le personnel de la coopération en ce qui concerne la réaction en cas de crises.