

Documento estratégico regional

ASIA Y EL PACÍFICO



FIDA
FONDO
INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRÍCOLA

Documento estratégico regional

ESTRATEGIA DEL FIDA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN **ASIA Y EL PACÍFICO**

INTRODUCCIÓN	2
SITUACIÓN GENERAL DE LA REGIÓN	2
LA POBREZA RURAL EN LA REGIÓN	4
LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN LA REGIÓN	5
LA ESTRATEGIA DEL FIDA PARA ASIA Y EL PACÍFICO	9





INTRODUCCIÓN

La pobreza en la región de Asia y el Pacífico es un problema ingente que determinará el éxito o el fracaso del principal objetivo de desarrollo del Milenio: reducir la pobreza a la mitad para el año 2015. Más de dos terceras partes de la población pobre de todo el mundo vive en Asia y casi la mitad se concentra en el Asia meridional. En el *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001*, publicado por el FIDA, se hacía hincapié en que la población rural pobre necesita lo siguiente: seguridad jurídica por lo que respecta a los títulos de propiedad de activos, en particular las tierras y el agua; acceso a la tecnología, en especial para aumentar la producción y el rendimiento de los cultivos alimentarios básicos; oportunidades de participar en una ordenación descentralizada de los recursos; y acceso a los mercados y a la microfinanciación. El informe propugnaba la aplicación de políticas favorables a la población pobre y la asignación de un mayor volumen de recursos dirigidos más efectivamente a dicha población. El marco estratégico del FIDA para 2002-2006 pone de relieve que, a pesar de ser más vulnerable en un mundo en continua evolución, la población rural pobre puede superar la pobreza si se le dan los medios para ello. Al tiempo que se centra en estos temas, el documento señala asimismo que “la reducción de la pobreza –no menos que la paz, la estabilidad y el crecimiento económico sostenible– no puede lograrse si no se modifican las desiguales relaciones de poder que contribuyen a generar pobreza y si no se realiza un esfuerzo consciente para dar a las personas que han sido tradicionalmente excluidas la oportunidad de realizar plenamente su potencial”.

Aplicando estos principios básicos generales a las intervenciones concretas del FIDA en la región de Asia y el Pacífico, en el presente documento se sostiene que el Fondo puede actuar de catalizador centrándose en las zonas menos favorecidas: las zonas altas y las montañas remotas, las zonas costeras marginales y las tierras de secano. También se proponen las

siguientes medidas como parte fundamental de la estrategia regional de reducción de la pobreza rural:

- modificar las desiguales relaciones entre el hombre y la mujer para que esta última posea y controle más bienes y para que participe de manera efectiva en la gestión de los asuntos comunitarios;
- aumentar la productividad de alimentos básicos en las zonas desfavorecidas;
- reformar los derechos de propiedad y de tenencia de tierras de las distintas minorías y pueblos indígenas marginados¹; y
- ampliar la capacidad de la población pobre y vulnerable facilitándole mayor acceso a medios de autoayuda, sistemas de acumulación local de recursos, nuevos conocimientos prácticos y tecnologías.

El presente documento de estrategia se basa en el Informe de Evaluación de la Pobreza Rural en la región de Asia y el Pacífico preparado este año por el FIDA. La evaluación en sí fue el resultado de reflexiones e investigaciones del personal del Fondo, así como de contribuciones de diversos colaboradores de la región, y se examinó en un taller regional de verificación de la situación real celebrado en la región en agosto de 2001.

SITUACIÓN GENERAL DE LA REGIÓN

Asia y el Pacífico, cuya superficie terrestre es de 2 248 millones de hectáreas (ha), ocupa aproximadamente el 17% de la superficie del planeta y su población, que en 1997 ascendía a 3 200 millones de personas, representa cerca del 55% del total mundial. Desde hace tres decenios se registra en la región una transformación económica sin precedentes y una notable reducción de la pobreza. Aunque muchas zonas de la región se han visto beneficiadas, otras se han quedado al margen del “milagro económico”. Además, se han producido en la región enormes cambios demográficos, ecológicos y sociopolíticos que incidirán de forma considerable en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza.

Tendencias económicas. En los tres últimos decenios, el crecimiento económico regional ha sido ele-

1/ Los pueblos indígenas reciben diversas denominaciones, tales como minorías étnicas, grupos tribales y tribus registradas. Las expresiones se refieren a grupos sociales con una identidad social y cultural distinta de la de los grupos dominantes de la sociedad, circunstancia que los coloca en situación de desventaja en el proceso de desarrollo. Organismos como el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Mundial utilizan variaciones de esa definición.

vado, ya que el producto interno bruto (PIB) del Asia oriental y sudoriental aumentó entre el 7% y el 10% anual, mientras que las economías del Asia meridional crecieron entre el 4% y el 6%. Aun teniendo en cuenta el crecimiento demográfico, la región registró un notable incremento de los ingresos: de 1975 a 1995 la renta nacional bruta (RNB) per cápita creció a razón del 7,3% anual en el Asia oriental, del 4,4% en el Asia sudoriental y el Pacífico y del 1,4% en el Asia meridional.

Los estudios indican que el crecimiento agrícola contribuyó notablemente a estos cambios económicos. Los países que crecieron antes y a mayor velocidad registraron rápidos avances en el sector agrícola durante las primeras fases de crecimiento y, lo que es más importante, este crecimiento tenía una base amplia e iba acompañado de una distribución equitativa de la tierra. También contribuyeron al crecimiento económico de la región las políticas macroeconómicas estables, las políticas comerciales relativamente abiertas y las inversiones sustanciales en educación e infraestructura.

De 1975 a 1995 la pobreza del Asia oriental y sudoriental disminuyó en dos tercios; en el Asia meridional, donde la economía creció con mayor lentitud y el crecimiento demográfico había sido más acelerado, el índice de pobreza disminuyó en un tercio. Pese a tan asombrosos resultados obtenidos en la reducción de la pobreza, en la región de Asia y el Pacífico siguen concentrándose dos terceras partes de los 1 200 millones de pobres de todo el mundo. Asimismo, el índice de pobreza resultante del recuento del número de pobres es superior en el Asia meridional al de cualquier otra región del mundo, a excepción del África subsahariana.

Tendencias demográficas. La proporción de la población rural de Asia y el Pacífico descendió del 75% en 1980 al 67% en 1996. Aunque la urbanización ha aminorado la tasa de crecimiento en las zonas rurales, la población rural sigue representando más del 50% del total en dos tercios de los países de la región, comprendidos los cinco más grandes: Bangladesh, China, la India, Indonesia y el Pakistán. De 1995 a 2010, el índice de urbanización de la región se calculó en un 9% anual, mientras que se estima que la proporción de la población rural habrá bajado en 2010 al 56%. Está previsto que el aumento de la urbanización, combinado con el rápido incremento de los ingresos en la región, provoque cambios en la dieta, consistentes en la sustitución en primer lugar de los cereales secundarios por el arroz, y posteriormente del arroz por el trigo, y en un aumento del consumo de productos ganaderos y lácteos, hortalizas y frutas. Esta circunstancia ofrecerá oportunidades para el crecimiento de la productividad agrícola y de los procesos de elaboración.

La región sigue presentando acusadas desigualdades por razones de género y las mujeres siguen padeciendo graves privaciones sociales. Aunque la proporción mundial entre mujeres y hombres es de 106:100, en esta región es sólo de 94:100. Habida cuenta de las tendencias biológicas, se calcula que en el Asia meridional “faltan” sencillamente 74 millones de mujeres en comparación con la norma. Este fenómeno es achacable en gran medida a la incuria social y económica de que es víctima la mujer.

La transición demográfica de la región también provoca modificaciones en la estructura de la población. A medida que disminuyen las tasas de fecundidad, desciende la proporción entre personas a cargo y personas en edad de trabajar (entre los 15 y los 60 años). Se calcula que en el Asia oriental, entre 1970 y 1990, este factor ha supuesto un crecimiento del PIB per cápita en cifras reales del 1,7% anual. Siempre que no aumente la desigualdad de los ingresos, esta circunstancia favorecerá a la población pobre, pues cada punto porcentual de crecimiento suele producir por lo menos una disminución comparable en la incidencia y la gravedad de la pobreza extrema.

Aunque la atención mundial se ha centrado, con razón, en los estragos provocados por el virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) en África, la enfermedad se propaga en Asia a un ritmo más acelerado. La actual tasa de incidencia del VIH en la región es más del doble de la registrada en 1994, y los epidemiólogos prevén que Asia será el próximo epicentro de la pandemia. El VIH/SIDA afecta cada vez más a la población rural pobre y, si no se le pone freno, la amenaza que supone esta enfermedad mermará los beneficios del potencial demográfico mencionado.

El medio ambiente y la ordenación de los recursos naturales. De los 1 900 millones de ha de tierra que se han visto degradadas en todo el mundo en los últimos 45 años, la mayor parte (unos 550 millones de ha) se encuentra en la región de Asia y el Pacífico. Las zonas más secas son especialmente vulnerables, y se calcula que 1 320 millones de personas (el 39% de la población de la región) viven en zonas expuestas a la sequía y la desertificación. La degradación del suelo (erosión, pérdida de fertilidad y deterioro estructural) es un problema importante en todas las zonas agroecológicas de la región.

La base de recursos forestales también se está agotando a gran velocidad. Con la deforestación, grandes extensiones de tierra ya de por sí frágil, en particular las cuencas hidrográficas altas, han quedado expuestas a la erosión del suelo. En la segunda mitad del siglo XX, se explotaron cada vez con mayor intensidad los ricos recursos biológicos de la región para destinarlos

al comercio internacional y sustentar a una población en aumento.

La demanda de agua aumentará. Aunque la agricultura seguirá utilizando la mayor parte del agua dulce disponible, en muchos países tendrá gran importancia la distribución de los escasos recursos hídricos entre distintos sectores en competencia. La calidad del agua dulce ya es uno de los problemas ecológicos más acuciantes en muchas zonas de la región.

LA POBREZA RURAL EN LA REGIÓN

La pobreza es fundamentalmente un problema rural en Asia y el Pacífico. Aunque entre el 80% y el 90% de la población pobre habita en las zonas rurales de los principales países, las tendencias que sigue la pobreza rural varían notablemente de un país a otro. Aunque en el Asia oriental y sudoriental se han logrado progresos extraordinarios en la reducción de la pobreza a lo largo de los tres últimos decenios, en el Asia meridional los avances han sido limitados.

El crecimiento de la agricultura de pequeñas explotaciones fue un importante factor de la reducción de la pobreza rural de Indonesia y Malasia en 1970-1980, como lo había sido en el Japón, Corea del Sur y Taiwán en los años cincuenta y sesenta. La pobreza rural disminuyó en China entre 1978 y 1984 como consecuencia del mayor rendimiento de las cosechas de cereales, de una redistribución bastante equitativa de la tierra entre las familias, del aumento de los precios al productor, del mejor acceso a los mercados libres y de la introducción gradual de precios determinados por el mercado para los cereales destinados al consumo humano. La disminución de la pobreza rural en la India se debió principalmente a los efectos que tuvo en el empleo la Revolución Verde. En muchos países de la región este fenómeno provocó un crecimiento de la industria manufacturera y los servicios, sectores que requieren gran densidad de mano de obra.

La región ha dado al mundo un magnífico ejemplo de cómo el crecimiento económico puede contribuir al desarrollo humano. No obstante, parece que algunos problemas socioeconómicos incipientes ponen de manifiesto las limitaciones de una estrategia de reducción de la pobreza centrada exclusivamente en un crecimiento económico elevado. Estas limitaciones constituyen importantes obstáculos para la reducción de la pobreza rural.

Aumento de la desigualdad de los ingresos. En estudios recientes ha quedado demostrado que la desigualdad de los ingresos aumenta en varios países de Asia donde en los tres últimos decenios se habían registrado altos índices de crecimiento económico y una notable reducción de la pobreza. Esta circunstancia tendrá importantes repercusiones negativas en las

actividades destinadas a reducir la pobreza, pues cuanto mayor es la desigualdad menor efecto tiene el crecimiento en la reducción de la pobreza. Una de las principales causas de este aumento de la desigualdad es la creciente disparidad en el crecimiento económico resultante de la concentración de la actividad económica en determinadas zonas en detrimento de otras.

Vulnerabilidad económica. La mundialización y la liberalización económica propulsaron un crecimiento económico acelerado, pero también incrementaron la vulnerabilidad de estas economías a las crisis externas. Como demostró la crisis financiera de 1997/1998, esas crisis pueden dar pie a un fuerte descenso de la actividad económica y a la rápida desaparición de los logros conseguidos en la reducción de la pobreza. Esas pérdidas se suman a la vulnerabilidad de la población rural pobre, en particular cuando sus medios de subsistencia y sus recursos se ven afectados por crisis y variaciones estacionales que escapan a su control.

Persistencia de la pobreza. Aunque puede que la pobreza sea un fenómeno transitorio para gran parte de la población pobre, para una proporción considerable resulta bastante permanente. Las reformas macroeconómicas y de la política comercial pueden contribuir en gran medida a invertir las actuales tendencias de la pobreza, pero seguirán quedando marginados amplios sectores de la población. La pobreza crónica se caracteriza por la lejanía geográfica, la exclusión social y la falta de acceso a la educación, y se da con frecuencia en zonas carentes de infraestructura. De no identificarse debidamente este sector de la población rural pobre, podrían destinarse recursos a familias que padecen solamente contratiempos pasajeros (errores de inclusión) y negárselos a la población auténticamente pobre a largo plazo (errores de exclusión).

Características de la pobreza rural en Asia y el Pacífico

La población rural pobre de la región se caracteriza por una serie de circunstancias económicas, demográficas y sociales, aunque la más habitual es el fenómeno del campesinado sin tierra o con acceso limitado a ésta. Los hogares rurales pobres suelen estar constituidos por familias más numerosas en las que es mayor la proporción de familiares a cargo, menor el nivel de instrucción y superior el índice de subempleo. La población pobre también carece de acceso a servicios básicos como el abastecimiento de agua corriente, el saneamiento y la electricidad y dispone de acceso muy limitado al crédito, los insumos y la tecnología. Otras restricciones, como la falta de información sobre los mercados, de experiencia en asuntos comerciales y negociaciones y de organización colectiva, la privan de la capacidad de relacionarse en pie de igualdad con

otras fuerzas del mercado generalmente mayores y más poderosas. Los bajos niveles de infraestructura social y material la hacen más vulnerable a la hambruna y las enfermedades, sobre todo en las zonas montañosas y apartadas.

En las zonas desfavorecidas de la región habita cerca del 40% de la población rural pobre, que comprende agricultores de secano, habitantes de los bosques, montañeses e indígenas. La productividad agrícola es muy reducida en las zonas altas, donde predominan los grupos étnicos minoritarios. En China, por ejemplo, casi la totalidad de los 65 millones de personas reconocidas oficialmente como pobres por su nivel de ingresos habita en zonas montañosas apartadas.

¿Quiénes son los pobres?

El porcentaje de población rural pobre en la región respecto al total de la población varía de un país a otro y dentro de un mismo país. Sin embargo, en todos los países los principales subgrupos de la población rural pobre son los campesinos sin tierras, los agricultores y arrendatarios marginales, las poblaciones indígenas y castas registradas y los desplazados internos. En algunos países los pastores y los pescadores costeros también constituyen importantes subgrupos de la población rural pobre. Dentro de los subgrupos mencionados, las mujeres se ven especialmente afectadas y los hogares encabezados por mujeres están particularmente expuestos a la pobreza.

Alrededor del 70% de los más de 250 millones de indígenas de todo el mundo habitan en Asia y el Pacífico. La marginación y la pobreza de muchas comunidades indígenas guardan estrecha relación con el hecho de que no están en condiciones de llevar el tipo de vida que valoran. Las poblaciones indígenas padecen también formas extremas de explotación a manos de funcionarios, comerciantes y contratistas. La violación de sus derechos civiles ha convertido muchas zonas en focos de sublevación permanente. En las zonas boscosas, otro motivo del incremento de la violencia es la intrusión de migrantes, que se están apoderando de la tierra de las poblaciones indígenas. El índice de pobreza es muy elevado entre los indígenas. Así, por ejemplo, aunque las poblaciones tribales de la India no suponen más del 8% de la población total, representan el 40% de los desplazados internos, lo que constituye una de las características más destacadas de la pobreza. En Viet Nam el índice de pobreza de las minorías étnicas –en su mayoría, indígenas– oscila entre el 66% y el 100%, muy por encima del promedio nacional del 51%.

La pobreza siempre tiene consecuencias más graves para la mujer, que encuentra mayores dificultades para salir, junto con sus hijos, del círculo vicioso de la

pobreza. Las mujeres suelen disponer de menos oportunidades de empleo, de menor movilidad ocupacional, de menos conocimientos prácticos y de menor acceso a la capacitación. En vista de que su trabajo se centra en tareas más concretas y de que gozan de menos movilidad, las mujeres padecen variaciones estacionales mucho más acusadas por lo que respecta al empleo y las ganancias y cuentan con menos posibilidades de encontrar empleo en las épocas de baja actividad. Además, son muy marcadas las diferencias entre el hombre y la mujer en lo relativo a la facultad de adoptar decisiones de ámbito nacional y local, comprendidas las decisiones relativas al aprovechamiento y la ordenación de los recursos de propiedad común, en particular los terrenos comunales.

Otra dimensión de la pobreza relacionada con la disparidad entre los sexos se refiere a la distribución de los alimentos y los recursos dentro del propio hogar. Según datos empíricos cada vez más abundantes, los hombres se ven más favorecidos que las mujeres. Las disparidades en materia de ingesta nutricional y asistencia médica favorecen a los niños y se traducen directamente en menores posibilidades de supervivencia para las niñas del Asia meridional. Esta disparidad dentro de los hogares guarda una correlación muy estrecha con los niveles de pobreza.

LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN LA REGIÓN

Desde 1978, el FIDA ha financiado 153 proyectos de inversión en la región por un total de fondos comprometidos de unos USD 2 400 millones. Además, se han ejecutado muchos proyectos financiados mediante donaciones en las esferas de la investigación agrícola, la capacitación, el análisis de políticas y el apoyo a la ejecución.

La región de Asia y el Pacífico reúne una serie de virtudes que ofrecen la oportunidad de reducir notablemente la pobreza rural en el futuro. En primer lugar, la mayoría de la población de la región vive actualmente en regímenes democráticos, y la democracia dota a la población de mayor libertad y control sobre su propia vida. La mayor parte de los gobiernos ha adoptado políticas favorables a la población pobre que crean un entorno propicio a la colaboración efectiva entre el FIDA y las diferentes administraciones. La descentralización, que también ha echado raíces en muchos países de Asia, encierra la posibilidad de aumentar la eficiencia del sector público, pues los agentes locales estarán en condiciones de ejercer un control efectivo sobre el aprovechamiento de los recursos. La región tiene también un sector no gubernamental y una sociedad civil muy dinámicos que, en lo que se refiere a las actividades de promoción y a la

prestación de servicios a la población rural pobre, cumple funciones cada vez más decisivas que complementan las actividades de los gobiernos y los organismos donantes. La mayoría de los países han adoptado políticas macroeconómicas sensatas y políticas comerciales relativamente abiertas y han efectuado importantes inversiones en educación e infraestructura.

Por su parte, el Fondo ha acumulado considerable experiencia en el diseño y ejecución de proyectos y programas destinados a grupos diversos como las mujeres y las poblaciones indígenas. También ha impulsado el fomento de asociaciones innovadoras con administraciones nacionales y locales, con la sociedad civil y con las comunidades locales para colaborar con la población rural pobre. En los párrafos siguientes se resumen las limitaciones y oportunidades principales para la reducción de la pobreza rural, con referencia a experiencias concretas del FIDA.

Acceso a los recursos productivos

Recursos de propiedad común. En muchas zonas de Asia, el sustento de la población rural pobre se basa sobre todo en los recursos de propiedad común disponibles en virtud de regímenes de acceso universal. Ejemplos de estos recursos son las aguas para riego, los bosques, los pastizales, los recursos pesqueros y la fauna y la flora silvestres. En los últimos años se ha acentuado la tendencia a transferir el control de los recursos naturales de las administraciones centrales a las comunidades locales. Esta transferencia ha puesto de relieve el carácter sostenible del aprovechamiento de los recursos por parte de toda la población, en lugar de promover la reducción de la pobreza garantizando medios de subsistencia a la población pobre. Un segundo problema que plantean los recursos de propiedad común es que casi siempre están a disposición de cualquier persona, sin que existan reglamentos o restricciones. En consecuencia, muchos pastizales, masas de agua y bosques se encuentran gravemente degradados o se aprovechan de forma indebida por la falta de inversiones o por lo poco adecuado de éstas, ya sea en la infraestructura, ya sea para aumentar los rendimientos.

El FIDA ha experimentado diversos enfoques encaminados a fomentar el acceso de la población pobre a los recursos de propiedad común y a mejorar la productividad de dichos recursos. Son importantes las experiencias del Proyecto de Pesca Artesanal en Lagos de Aguas Estancadas en Bangladesh y del Proyecto de Fomento Forestal y Forrajero en Régimen de Arriendo en Zonas Montañosas en Nepal, en el marco de los cuales se arrendaron recursos de propiedad común (lagos y bosques degradados, respectivamente) a la población más pobre de las aldeas de los alrededores.

Ambos casos demostraron que “la erección de cercas con fines sociales” puede resultar efectiva para salvaguardar los beneficios de las inversiones y que la distribución de los ingresos en función de la contribución de mano de obra puede servir para que prevalezca el principio de equidad. En el Proyecto de los Lagos de Aguas Estancadas, financiado por el FIDA y el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), el apoyo a la inversión prestado por el Fondo sirvió para que muchos campesinos que antes no tenían tierra y pescadores que eran pobres aumentaran sus ingresos hasta alcanzar el nivel de un agricultor medio de la comunidad. El arrendamiento de pequeños viveros de peces a grupos de mujeres contribuyó a que aumentaran los ingresos y a que mejorara su situación general dentro de la familia y la sociedad. En el caso del proyecto en Nepal, se cultivó forraje en las laderas, lo cual reportó importantes beneficios en forma de medios de subsistencia para la población pobre, comprendidas las mujeres.

Tierras. De aplicarse debidamente, la seguridad en la tenencia de la tierra incentiva la inversión a largo plazo. La experiencia del FIDA en muchos países corrobora este principio. En China, hubo que esperar a una redistribución de la tierra entre las familias para que los campesinos empezaran a aprovechar las laderas de otro modo plantando té en barbecho. El principal éxito obtenido por el Proyecto de Desarrollo Tribal de Orissa, en la India, consistió en el estudio topográfico y la colonización de las zonas *dongar* (montañosas), que habían estado ocupadas sin derechos jurídicos. El sentimiento de propiedad resultante trajo consigo una notable mejora de la ordenación de los recursos naturales, lo cual demuestra que las poblaciones tribales están dispuestas a sustituir el *podu* (la agricultura migratoria) por la agrosilvicultura cuando constatan que el rendimiento es mayor.

La reforma agraria sigue siendo importante para la reducción de la pobreza en Asia ya que contribuye a modificar la estructura política de las aldeas dando mayor voz a la población pobre e instándola a participar más en las instituciones autónomas locales y en la gestión en común de los bienes públicos locales. Además, los mercados locales funcionan con mayor eficiencia cuando, gracias a los efectos igualadores de la reforma agraria, mejora la competencia y las élites rurales encuentran mayores dificultades para acaparar el mercado.

Es fundamental prestar apoyo a la reforma agraria, ya que, incluso cuando está basada en el mercado, la reforma no puede funcionar si no existen intervenciones normativas deliberadas que favorezcan la adquisición de tierra por parte de las familias más pobres. Este tipo de intervención no sólo se justifica por moti-

vos de equidad, sino también por la constatación de que las explotaciones agrícolas reducidas son más eficientes que las extensas. Así pues, es necesario eliminar todas las políticas que favorezcan las explotaciones agrícolas extensas (como por ejemplo los programas de crédito que exigen tierras como garantía, la tributación y las subvenciones inadecuadas y las políticas de comercialización que favorecen a las explotaciones de gran tamaño) e implantar programas de crédito y de construcción rural dirigidos en particular a las pequeñas explotaciones de la población rural pobre.

Tecnologías agrícolas sostenibles

Tecnologías convencionales. La tecnología de la Revolución Verde, basada en variedades de cereales de alto rendimiento, en el riego y en los fertilizantes químicos, aumentó la producción de cereales para el consumo humano en Asia durante los años setenta y ochenta, principalmente mejorando la productividad. Al mantener bajos los precios de los alimentos y alto el índice de empleo, la tecnología contribuyó a reducir la pobreza rural en muchos países de la región.

Sin embargo, se ha avanzado poco en el desarrollo de tecnologías apropiadas para las zonas desfavorecidas, como por ejemplo las tierras secas y las zonas costeras, altas y montañosas marginales. Los proyectos ejecutados por el Fondo en varios países de Asia han procurado incorporar innovaciones tecnológicas que ayuden a los pequeños agricultores y agricultores marginales. Así, por ejemplo, la investigación financiada por el FIDA en el seno del Instituto Internacional de Investigación de Cultivos para las Zonas Tropicales Semiáridas (ICRISAT) sirvió para obtener una nueva variedad híbrida de guandú, la primera que puede cultivarse con éxito en condiciones de escasos recursos (ICPH8). El proyecto de desarrollo de la producción de arroz de secano en la India oriental, patrocinado por el FIDA, aporta una contribución notable al vincular la investigación formal con los métodos y experimentos de los propios agricultores para incrementar el rendimiento de las cosechas de arroz, obtener variedades más resistentes a las condiciones de secano y aumentar los ingresos agrícolas. Pero eso es sólo el principio. En las zonas desfavorecidas todavía queda mucho margen para promover la tecnología convencional.

Tecnologías agrícolas sostenibles o regenerativas. En vista de las limitaciones que presenta en las zonas desfavorecidas la agricultura basada en un alto volumen de insumos, la agricultura sostenible o regenerativa encierra enormes promesas en lo que se refiere al aumento del rendimiento y a la protección del medio ambiente. En ese tipo de sistemas, el rendimiento se ha multiplicado por dos o por tres al adoptarse en toda la comunidad tecnologías y prácticas de conservación

de los recursos. Las tecnologías regenerativas sirven para conservar y mejorar los recursos agrícolas ya existentes (nutrientes, agua y suelos) o para introducir nuevos elementos (como, por ejemplo, cultivos nitrificantes, actividades agroforestales, estructuras de recogida de aguas y nuevos depredadores). Actualmente se dispone asimismo de diversas tecnologías regenerativas para las zonas altas y montañosas. El FIDA promueve algunas de estas tecnologías en proyectos formulados más recientemente en Filipinas, la India, Indonesia y Nepal.

Empleo no agrícola en zonas rurales

El sector no agrícola representa una importante fuente de ingresos para las mujeres, los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra y la población pobre que habita en municipios rurales. La microfinanciación es un importante instrumento de generación de empleo no agrícola que sirve para reducir la vulnerabilidad de la población rural pobre frente a las crisis (las de orden económico, las catástrofes naturales o provocadas por el hombre, la enfermedad o el fallecimiento de un familiar). Pese al acelerado crecimiento del sector de la microfinanciación y a la movilización de un mayor volumen de ahorro y crédito, la población pobre apenas tiene acceso a los recursos movilizados por el sector estructurado. Al acumular activos en los hogares, la microfinanciación permite a la población pobre disponer de un importante seguro contra las situaciones de crisis. Se trata de uno de los principales instrumentos empleados en los proyectos puestos en marcha por el FIDA para reducir la pobreza rural y potenciar la capacidad de acción de la población rural pobre y de las mujeres en particular.

La experiencia del Fondo ha demostrado los efectos positivos de los planes de microfinanciación en tres aspectos importantes de la potenciación del papel de la mujer: la participación en actividades generadoras de ingresos, la sensibilización con respecto a las cuestiones sociales y económicas y, de resultados de esto último, el uso de métodos anticonceptivos. Los planes de microfinanciación también han contribuido a reducir el aislamiento relativo de las mujeres al animarlas a reunirse con regularidad, no sólo para llevar a cabo actividades relacionadas con los ahorros y los préstamos, sino también para intercambiarse información y examinar nuevas ideas. Estos planes han logrado beneficiar a una proporción significativa de mujeres particularmente vulnerables. Una evaluación del FIDA de las repercusiones de la crisis financiera de 1997 en la población rural pobre de Indonesia demostró que los ahorros voluntarios de los miembros de grupos de autoayuda, fomentados por medio de sus programas de microfinanciación, les habían servido

para mantener los niveles de consumo y para llevar a cabo actividades económicas pese a la escasez de crédito que caracterizaba al sector formal de la economía. No obstante, cada vez se tiene mayor constancia de que tal vez estos programas no hayan llegado hasta la población en situación de extrema pobreza. Un estudio patrocinado por el FIDA indicó que la falta de acceso a la tierra y a una vivienda constituía el principal factor de exclusión del sector más pobre de la población.

Los **programas de obras públicas rurales** constituyen otro instrumento de generación de empleo no agrícola a fin de reducir la pobreza. Además de construir infraestructura rural, estos programas fortalecen opciones alternativas en beneficio de la población rural pobre, sobre todo la que carece de tierra y se ve obligada a depender del empleo agrícola con largas temporadas de inactividad. Cuando parte de la población pobre queda excluida de un plan de crédito y es vulnerable a los riesgos, estos programas desempeñan una función complementaria al paliar los efectos de la fluctuación de los ingresos. Este enfoque se adoptó en China por medio de una asociación entre el Gobierno, el FIDA y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Los países en desarrollo de la región, en particular los que disponen de abundante mano de obra en las zonas rurales y de una industria que requiere una densidad de capital bastante alta en las zonas urbanas, pueden aprender de la experiencia de China, cuyo fomento de la empresa rural permitió mantener el crecimiento sostenible de la economía rural y los ingresos de los agricultores y reducir la pobreza rural. Esta experiencia demuestra la importancia que tienen las reformas institucionales, de los precios y del mercado, así como otras políticas que diversifican el sector agrícola y la economía rural con miras a fomentar el aumento de los ingresos agrícolas.

La mundialización y los mercados

La experiencia acumulada en el Asia oriental y sudoriental en los tres últimos decenios muestra que, cuando viene acompañada de políticas internas apropiadas y favorables a la población pobre, la mundialización puede promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Sin embargo, la crisis financiera asiática de 1997 dejó claro que la mundialización también puede aumentar la inestabilidad económica, a la cual la población pobre es más vulnerable. Las reglamentaciones financieras sensatas y otras políticas monetarias son fundamentales para evitar estas crisis, pero las instituciones como el FIDA deben procurar aumentar la capacidad de la población pobre de hacer frente a los efectos de crisis semejantes que puedan surgir más adelante.

Aunque se reconoce que la mundialización, y en particular la liberalización del comercio, contribuye notablemente a impulsar la prosperidad económica, el comportamiento de la oferta se ve condicionado por el apoyo infraestructural, como por ejemplo las carreteras y las comunicaciones. La mundialización no sólo no ha influido en la vida de la población pobre que habita en zonas apartadas o inaccesibles sino que, de hecho, puede ir en menoscabo de muchas de las ventajas relativas de que gozan esas zonas. Así, por ejemplo, la liberalización del comercio y la apertura de los mercados internos a las importaciones pueden mermar la ventaja relativa de las zonas montañosas por lo que se refiere a la obtención de determinados productos básicos de gran valor que ahora se pueden sustituir por importaciones baratas. La falta de recursos y de conocimientos prácticos impide a los habitantes de las montañas y de las tierras altas participar en las oportunidades derivadas de la mundialización y beneficiarse de ellas, con lo cual quedan excluidos de la economía mundial. Hace falta emprender una acción concertada para fomentar la capacidad de la población a este respecto. En algunos países de la región se constata cada vez con mayor frecuencia que las tecnologías de la información y las comunicaciones de base comunitaria pueden servir a estos pequeños productores para obtener información sobre precios, métodos de producción innovadores y mercados.

Creación de coaliciones de la población pobre

El proyecto de los lagos de aguas estancadas en Bangladesh y el proyecto de arriendo en zonas montañosas en Nepal son ejemplos de redistribución satisfactoria de recursos de la comunidad entre coaliciones de la población pobre. En Nepal se presta asistencia a sectores marginales de la comunidad, a familias situadas por debajo del umbral de pobreza, a mujeres y a poblaciones étnicas o tribales minoritarias desfavorecidas para que formen grupos, a los que a su vez se conceden parcelas forestales en régimen de arriendo por un período de 40 años, lo cual suele equivaler a un arriendo vitalicio.

Las modificaciones propiciadas por estos proyectos no se limitan a una simple mejora de la capacidad de acción individual sino que también son el resultado de facilitar una intervención *colectiva* de la población pobre. A veces es necesario y provechoso convencer a los sectores acomodados de que también ellos se beneficiarían de una transferencia de recursos a la población pobre. Así, por ejemplo, las dificultades que encuentran los sectores acomodados de resultados de la privatización del uso de recursos de propiedad común (masas de agua, bosques), y, en consecuencia, para proteger sus inversiones, pueden ser un factor deter-

minante para que éstos opten por la redistribución. Existen proyectos en los que la población pobre y la población rica han salido ganando al acordar y poner en práctica una estrategia de redistribución. También existen ejemplos de beneficios obtenidos por la población pobre al unir sus fuerzas con parte de la población rica en una coalición encaminada a aumentar los ingresos. Sean cuales sean las opciones de que dispone la población pobre para enriquecerse influyendo sobre las instituciones, la clave reside en hallar la manera de gestionar estas instituciones, controladas en un principio por una minoría rica y poderosa, para que defiendan los intereses de la mayoría, que es pobre.

La participación de la población pobre en instituciones autónomas locales contribuye a cimentar un sentimiento de identidad colectiva y capital social, lo cual puede servir para potenciar la capacidad de acción. Sin embargo, este tipo de proceso suele ser lento. La creación de coaliciones suele acelerar la potenciación de la capacidad de acción de la población pobre. Si se acepta que una mejora económica sostenida es fundamental para esta potenciación, adquiere mayor relevancia la complementariedad entre las organizaciones autónomas locales y los grupos de autoayuda. Como consecuencia de la mejora económica conseguida mediante actividades autogestionadas, los segmentos pobres o más débiles de la población se encuentran mejor equipados para participar más activamente en las organizaciones autónomas. Además, los costos fijos derivados de las actividades de organización de la población pobre (reuniones, campañas de sensibilización y divulgación de información) pueden reducirse notablemente fomentando asociaciones de grupos de autoayuda, cuyo número de afiliados e influencia se verían ampliados. En vista de los factores externos positivos que se dan en las organizaciones rurales, corresponde al gobierno desempeñar importantes funciones de promoción.

LA ESTRATEGIA DEL FIDA PARA ASIA Y EL PACÍFICO

Teniendo en cuenta la magnitud del problema y la experiencia del FIDA, y sin olvidar lo limitado de sus recursos, el Fondo debe disponer de un espacio concreto de intervención desde el que poder actuar como catalizador. Así pues, la estrategia del FIDA en Asia y el Pacífico parte de un enfoque centrado en las zonas desfavorecidas. En el marco de este enfoque geográfico, la estrategia se concentrará en las mujeres y en las minorías marginadas (pueblos indígenas y otros grupos excluidos). Sin embargo, las privaciones que padecen estos grupos marginados también podrían abordarse en otras zonas gracias a una posible “onda expansiva de los efectos.” Al centrarse en este espacio de intervención, la

estrategia se propone garantizar la complementariedad con las iniciativas de reducción de la pobreza de los gobiernos, en particular las destinadas a los campesinos sin tierra, y con las del Banco Mundial y otros donantes en sectores como la salud, la educación y la infraestructura. El Fondo procurará asimismo acumular una experiencia más sólida de establecimiento de la paz por medio de iniciativas de desarrollo.

Desarrollo de las zonas desfavorecidas

Las estrategias de desarrollo en Asia solían centrarse en las zonas de regadío y en las de gran potencial con miras a aumentar el abastecimiento de alimentos, estimular el crecimiento y reducir la pobreza. Esta estrategia dio excelentes resultados al poner en marcha la Revolución Verde en muchos países asiáticos, pero también fue motivo de que se desatendieran otras zonas desfavorecidas en las que habita un amplio sector de la población rural pobre. Pese al éxodo migratorio, la población de estas zonas ha aumentado sin que se haya registrado un correspondiente incremento del rendimiento agrícola. En consecuencia, en esos lugares ha aumentado la pobreza, al tiempo que se producía una degradación generalizada de los recursos naturales (erosión de los suelos, deforestación y pérdida de biodiversidad) debida a la ampliación de la superficie cultivada.

Esta última circunstancia bastaría para justificar una reorientación de los recursos para el desarrollo en dirección a las zonas desfavorecidas, razonamiento que se ve corroborado por el efecto sumamente positivo de esta medida sobre la producción, así como por la falta de interacción entre la reducción de la pobreza y el aumento de la producción. Como la seguridad alimentaria y la malnutrición de los hogares siguen siendo importantes motivos de preocupación en esas zonas, deben investigarse con mayor ahínco tecnologías que estimulen el aumento de la productividad en el sector de los alimentos básicos. El FIDA fomentará el desarrollo y la divulgación de tecnologías agrícolas sostenibles o regenerativas específicamente adaptadas a los sistemas agrícolas complejos y diversificados de las zonas desfavorecidas.

Aunque sus suelos son marginales, las tierras altas de Asia ofrecen grandes oportunidades de desarrollo económico por otros medios: como fuentes de agua, energía y diversidad biológica, de valiosos minerales y de una gran variedad de productos forestales y agrícolas autóctonos. Entre las oportunidades de inversión figuran la silvicultura y la agrosilvicultura, la recolección de plantas medicinales y la producción ecológica de productos de gran valor, como alimentos orgánicos, murgulas y lana de calidad. Al mismo tiempo, en las tierras altas y en las regiones montañosas de Asia se

encuentran algunos de los paisajes y ambientes mejor preservados del mundo, sumamente aptos para el ecoturismo.

En los años venideros el FIDA colaborará estrechamente con el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para preparar y ejecutar programas encaminados a luchar contra los problemas relacionados con la degradación de la tierra. Estos programas también permitirán a la población pobre de las zonas altas percibir beneficios económicos por los servicios ecológicos que prestan a escala mundial (retención del carbono, servicios hidrológicos y conservación de la biodiversidad). En colaboración con centros internacionales de investigación se prestará apoyo a la ejecución de proyectos financiados por el FIDA en zonas altas y de secano por medio de la investigación de innovaciones técnicas e institucionales en los sectores de la agricultura y la agrosilvicultura.

Es probable que la agricultura de Asia sufra escasez de agua en un futuro próximo. El agua se pierde al destinarse a usos industriales y domésticos, a causa de la mayor velocidad de evaporación y como consecuencia de regímenes pluviales menos estables de resultas del aumento de la temperatura en todo el mundo. El Fondo prestará apoyo al desarrollo de técnicas de ordenación del agua que permitan un mejor aprovechamiento y de tecnologías de conservación basadas en conocimientos autóctonos. En las colinas y las montañas se fomentarán tecnologías económicas de riego por aspersión y por goteo basadas en la gravedad para impulsar el desarrollo hortícola.

La experiencia enseña una y otra vez que los beneficios derivados de la agricultura, la silvicultura y las actividades generadoras de ingresos no agrícolas no pueden conseguirse o sostenerse plenamente si falta una infraestructura rural básica apropiada (carreteras secundarias, puentes, obras de ordenación y conservación de las aguas y pequeños centros de producción). El FIDA seguirá prestando apoyo al desarrollo de la infraestructura rural, contribuyendo así directamente a las actividades generadoras de ingresos.

En reconocimiento de la función que cumple la economía no agrícola en la generación de empleo e ingresos para la población rural pobre, el Fondo promoverá las microempresas y el trabajo por cuenta propia mediante planes de microfinanciación. También colaborará con el PMA y con los gobiernos para llevar a cabo programas de obras públicas rurales que beneficien a los sectores más pobres de la sociedad desprovistos de acceso a programas de crédito.

Partiendo de la experiencia acumulada con diversos métodos de mejora del acceso de la población pobre a

los recursos de propiedad común y las tierras de labranza (propiedad y seguridad de la tenencia), el FIDA promoverá intervenciones innovadoras para mejorar el acceso a los recursos productivos. En colaboración con la sociedad civil y con la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza, el Fondo defenderá la inclusión del tema de la reforma agraria redistributiva en los programas políticos de los gobiernos nacionales.

La singularidad de las zonas altas y de sus poblaciones exige mecanismos de ejecución innovadores. En vista de su aislamiento y diversidad, se dará prioridad a la elaboración y adopción de enfoques descentralizados, participativos e iterativos en su diseño y ejecución. De ese modo se tendrán más en cuenta las condiciones del lugar y será mayor el compromiso de los beneficiarios, lo cual contribuirá a la sostenibilidad de los resultados.

Aunque los elementos esenciales seguirán cimentándose en los principios del desarrollo ecológicamente racional, se hará todo lo posible por establecer vínculos entre el enorme potencial que encierran las zonas altas y los mercados internacionales y nacionales. Igual importancia que la dimensión social tienen la identificación de productos con salida comercial y la introducción de tecnologías apropiadas para explotar sus posibilidades. Aunados, ambos aspectos servirán de base para el aumento sostenible de la capacidad y los ingresos de la población rural pobre.

Fomento de la capacidad de la mujer para promover la transformación social y el desarrollo agrícola

La mayor concentración de pobreza en la región se da en el Asia meridional, subregión que destaca igualmente por la alarmante desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres. Durante los decenios que se avecinan el FIDA y otras organizaciones internacionales y nacionales podrán influir en la situación de pobreza de Asia en la medida en que sean capaces de modificar las relaciones entre los sexos. Existen pruebas concluyentes de que la potenciación de la función de la mujer como agente del cambio constituye la política estratégica básica para cambiar las relaciones entre ambos sexos y reconstruir las sociedades con un mayor grado de justicia social y económica. Los efectos de ese tipo de política se dejan sentir fuera del hogar e incluso de la comunidad de la que la mujer forma parte. Los estudios sobre el desarrollo muestran la estrecha vinculación que existe entre la educación de la mujer y la eliminación de algunas de las manifestaciones más extremas de la pobreza, como son los altos índices de mortalidad y morbilidad en los primeros años de vida.

La incidencia de los ingresos en la salud infantil no depende sólo de su nivel, sino también de la capacidad de la mujer para adoptar decisiones dentro de la familia y de la comunidad. Con todo, cuando la comunidad adopta decisiones sólo se escucha la opinión del hombre. Esto es así incluso en las sociedades matrilineales: aunque las mujeres sean las propietarias de las tierras, los asuntos comunitarios son monopolio del hombre.

Algunos países han adoptado medidas jurídicas –curiosamente, también en el Asia meridional– para fomentar la representación de la mujer en los comités de aldea. La propia experiencia del FIDA indica que la representación de la mujer suele tener en un principio carácter nominal, pero que, con el tiempo, las mujeres empiezan a ejercer efectivamente las facultades a que se han hecho acreedoras, incluso presidiendo comités. Muchos estudios indican que este proceso coincide con una disminución de la corrupción en el empleo de los fondos públicos y de un aumento de los gastos destinados al bienestar de la familia y de la infancia, a actividades de enseñanza, etc. Así pues, el fomento de la representación de la mujer y de la función que cumple en la adopción de decisiones es una estrategia que el FIDA promoverá de ahora en adelante con mayor dinamismo.

Al tratar de transformar las relaciones entre los sexos como medio de establecer una sólida base normativa que promueva la reducción de la pobreza es importante determinar qué intervenciones pueden tener mayores efectos expansivos. La microfinanciación es un ejemplo privilegiado de intervención estratégica en cuestiones de género que puede repercutir en muchos aspectos de la existencia de la mujer; el acceso de ésta a los servicios financieros rurales es una importante innovación en la que el FIDA lleva mucho tiempo trabajando. Cabe señalar, en particular, que el efecto transformador de la microfinanciación se ha producido en muchas culturas tradicionales propensas a mantener recluida a la mujer y a privarla de propiedades. El Fondo seguirá colaborando con los gobiernos y otras partes interesadas para modificar el entorno normativo con miras a dar cabida asimismo a las mujeres pobres.

Al formular las estrategias de reducción de la desigualdad entre el hombre y la mujer es evidente que el FIDA tendrá presentes las enormes disparidades que existen dentro de las tres subregiones (Asia meridional, sudoriental y oriental) y dentro de cada país.

Reducción de la pobreza mediante el fomento de la capacidad de las poblaciones indígenas y otros grupos marginados

Como se señalaba antes, los pueblos indígenas que habitan en las zonas altas y montañosas padecen la

variedad más difícil y endémica de pobreza. Dada la marginación económica y política de estas regiones, se ha prestado poca atención a las necesidades de sus poblaciones pobres. El público y los especialistas son cada vez más conscientes de que la marginación tradicional de estas zonas quizás se debe en gran medida a la ignorancia reinante acerca de su enorme valor. Apenas se empiezan a percibir ahora las consecuencias (en cuanto a variaciones del régimen de pluviosidad, inundaciones y calidad del aire) de la pérdida constante de biodiversidad y el costo ambiental de la degradación de las zonas altas, las colinas y las montañas.

Uno de los valores más importantes de las zonas altas son sus bosques y su diversidad biológica. Los pueblos indígenas siempre han conocido de primera mano esta riqueza de recursos, pero rara vez se han reconocido su buena gestión de la biodiversidad y sus técnicas e interés en la ordenación de este recurso. Dado que el objetivo del FIDA es la reducción de la pobreza, existe la urgente necesidad de lograr que quienes habitan los bosques sean copropietarios de éstos y, como se señalaba más arriba, de recompensarlos por los servicios ambientales que prestan.

En la región, la marginación está unida a la falta de acceso a la tierra y a los derechos de utilización de la misma, lo que produce desigualdad de ingresos y heterogeneidad social, que son la causa de muchos de los problemas que se plantean en las zonas rurales. Basándose en su experiencia, el FIDA promoverá programas que mejoren el acceso de los agricultores marginales y sin tierra a recursos productivos tales como tierras, agua y bosques. Asimismo promoverá el autoempleo, mediante planes de microfinanciación, y el empleo asalariado, a través de programas de obras públicas rurales que beneficien a los agricultores marginales y sin tierra.

Creación de coaliciones de la población pobre

La experiencia del Fondo en Bangladesh, la India y Nepal indica que es posible generar confianza en zonas donde antes no existían tradiciones sólidas de acción colectiva. Para ello hace falta que tanto los derechos de los usuarios a los recursos como los incentivos a la cooperación, consistentes en los ingresos considerablemente más elevados que podrían obtener, sean seguros y a largo plazo. Al diseñar y ejecutar proyectos relacionados con recursos de propiedad común, el FIDA fomentará sistemas equitativos de acceso o de ingresos y costos, incluido el reparto de tareas, además del seguimiento efectuado por miembros de los grupos y la rotación democrática de los dirigentes.

Para contribuir a frenar el éxodo de ahorros de las zonas rurales a las urbanas, el FIDA promoverá instituciones financieras locales que mantengan los depó-

sitos y el crédito en el plano local. También colaborará con los gobiernos para implantar sistemas de descentralización de los ingresos públicos procedentes de recursos naturales locales. El Fondo seguirá movilizándolo la participación de la población pobre en los proyectos y programas para impedir que las élites acaparen todos los beneficios.

Fomento de la paz para reducir la pobreza

En un continente donde aumenta la desigualdad y persiste la pobreza en un considerable número de países y de hogares rurales, seguirán floreciendo las formas de explotación y la injusticia social, lo cual terminará por provocar conflictos y sublevaciones. Resulta alarmante que ya se estén produciendo conflictos de este tipo en muchos países de Asia. La desintegración del capital social de las comunidades y la flagrante falta de respeto por la vida humana de que hacen gala los bandos en conflicto son motivo de gran preocupación en muchas zonas donde se ejecutan proyectos del FIDA.

Se ha tratado de resolver algunas de estas sublevaciones celebrando “conversaciones de paz”, pero éstas sólo pueden arrojar resultados si se centran en las condiciones socioeconómicas fundamentales de explotación económica y exclusión social que son causa subyacente de las sublevaciones. La paz no se puede entender sólo como ausencia de conflicto o eliminación del miedo a la violencia física. Esa sería una versión “negativa”. Para que la versión sea “positiva”, el establecimiento de la paz debe, en última instancia, eliminar las estructuras en que se basan las diferencias existentes en la capacidad de realización personal dentro de un país o entre un país y otro, y reparar los daños sufridos por los afectados por la desigualdad de las relaciones de poder, comprendidas las relaciones entre hombres y mujeres. En el establecimiento de la paz ha de incluirse la promoción de la justicia social y los derechos humanos. Si se quiere que en Asia, continente que tiene un número abrumador de pobres, los objetivos de desarrollo del Milenio se hagan realidad para el año 2015, hace falta adoptar un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos como rasgo característico de la estrategia del FIDA en favor de la población pobre.

Modalidades de ejecución

La credibilidad de la estrategia regional para Asia y el Pacífico dependerá de un programa de préstamos que aporte sistemáticamente ideas originales y ofrezca margen de acción a todos los interesados directos, y en particular a los grupos de beneficiarios previstos, con miras a coordinar, investigar y deducir un enfoque apropiado centrado en las personas. Sólo en esas cir-

cunstancias los gobiernos, los donantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil percibirán el valor de las innovaciones del FIDA y las adoptarán de buen grado como políticas y principios rectores propios. En un mundo en evolución que plantea cada vez más desafíos, también habrá que aumentar la competencia del personal del Fondo, sobre todo en lo que respecta a mejorar la capacidad de negociación, comunicación y gestión estratégica.

Nuevo enfoque de la ejecución. Al administrar el programa de préstamos se hará menor hincapié en el enfoque convencional, basado en la “gestión de proyectos que plantean problemas”, para centrarse más en la búsqueda y el respaldo de proyectos y programas que ofrezcan posibilidades estratégicas de influir en las políticas y producir efectos expansivos. Se adoptarán medidas más concretas para mejorar el acceso de la población rural pobre a los activos, las tecnologías y los mercados y para promover sus coaliciones y su función decisoria dentro de los proyectos. Eso se logrará en el marco del objetivo general de mejorar las relaciones entre los sexos y las estrategias de resistencia de la población pobre para superar su vulnerabilidad. En los proyectos financiados por el FIDA, se consignarán expresamente recursos para actividades relacionadas con la solución de cuestiones de género.

Creación de asociaciones. Se mantendrán y cultivarán asociaciones estratégicas con miras a aumentar la influencia de las iniciativas del FIDA. Se intensificará la búsqueda de nuevas asociaciones y de enfoques innovadores para establecer asociaciones. Se dará comienzo a las tareas de creación de una red sólida de intercambio de experiencias e ideas sobre programas destinados a las mujeres, los pueblos indígenas y las zonas altas por mediación del programa de donaciones de asistencia técnica del FIDA. Se investigarán nuevos métodos de utilización de las donaciones con miras a poner en marcha iniciativas innovadoras de investigación y desarrollo que sirvan al Fondo para desempeñar una función más estructurada de fomento de políticas, por ejemplo promoviendo a dirigentes locales y prestando apoyo a mentores regionales e internacionales (en trabajos temáticos que repercutan en la esfera normativa).

El proceso de facilitar transformaciones normativas sostenibles suele ser largo, complejo y, en ocasiones, delicado. Habrá que tener perseverancia y trabajar con una intensidad muy superior a la capacidad actual del FIDA. No obstante, cuando las asociaciones se crean partiendo de valores compartidos, la tarea resulta mucho más fácil y el personal está mucho más motivado. Para ello, el Fondo deberá tener una presencia flexible sobre el terreno que se vaya consolidando de forma gradual y que sea innovadora y con unos costos

razonables. El apoyo a esta presencia sobre el terreno provendrá de los mentores locales y regionales y se fundará en un mejor empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (como por ejemplo la celebración de reuniones virtuales).

Diálogo sobre políticas. El FIDA colaborará estrechamente con los gobiernos para replicar y ampliar los proyectos y programas que hayan dado buenos resultados. En esto reside fundamentalmente su función catalítica: el Fondo seguirá ejerciendo influencia sobre las políticas utilizando sus programas de asistencia en los países como elementos activadores. Se hará un uso más sistemático de mejores conocimientos y de mejor documentación sobre el impacto logrado para convencer a los gobiernos de la necesidad de adoptar políticas de crecimiento favorables a la población pobre. Se celebrarán talleres con la participación de todos los interesados para difundir los resultados de las evaluaciones de los proyectos en los países y de otros estudios a fin de que los responsables políticos comprendan la necesidad de llevar a cabo reformas normativas e institucionales.

Se fomentará la colaboración con otros donantes, comprendido el sistema de las Naciones Unidas, para aumentar el aporte del Fondo a la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Mientras se esté elaborando un DELP, el FIDA participará activamente para asegurarse de que se tengan en cuenta las necesidades y aspiraciones de sus grupos-objetivo y su propia experiencia. Este proceso de racionalización se llevará a cabo mediante talleres patrocinados por el FIDA, como el que actualmente se está planificando para Mongolia. El Fondo también intervendrá por mediación de asociados como las ONG, tal como ocurrió con éxito en el caso del reciente DELP para Nepal. Si un país no participa en el proceso de elaboración de un DELP, el FIDA colaborará directamente con el gobierno. En todas estas iniciativas, el Fondo informará y consultará al BAsD, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al Banco Mundial.

Gestión de los conocimientos. El establecimiento de redes y el intercambio de conocimientos entre proyectos del FIDA iniciados durante la primera fase del

Programa de establecimiento de una Red Electrónica de Proyectos en las Zonas Rurales de Asia y el Pacífico (ENRAP) se intensificarán en una segunda fase que previsiblemente se aprobará en 2002. Se fomentará el intercambio de conocimientos mediante talleres subregionales y visitas recíprocas en los que también participen los beneficiarios de base. Se dedicará más tiempo a colaborar con los donantes y las instituciones cooperantes y se instará a estas últimas a que participen con mayor frecuencia en las misiones de supervisión y a que preparen estudios sobre tecnologías prometedoras, prácticas idóneas e iniciativas de carácter normativo surgidas en el marco de los diversos proyectos. También se prestará atención a la documentación y divulgación de enfoques innovadores en el diseño de los proyectos. En el marco de un plan de investigadores residentes que se experimentará en 2002, se pedirá a prestigiosos especialistas que hayan colaborado con el FIDA o trabajado en el Fondo que documenten su experiencia de la influencia que el FIDA ha tenido en las políticas a nivel gubernamental. El FIDA promoverá la cooperación sur-sur para alentar a los países a aprovechar la experiencia acumulada por los demás en su lucha contra la pobreza rural.

Evaluación del impacto. Se prestará especial atención a orientar mejor el impacto a lo largo de todo el ciclo del proyecto. La evaluación del impacto se planificará de forma más estratégica en consonancia con los objetivos generales previstos. El Fondo perfeccionará los métodos innovadores de evaluación participativa del seguimiento del impacto que actualmente se encuentran en fase de elaboración, con miras a identificar indicadores apropiados para medir la repercusión del proyecto. Se procurará identificar indicadores comunes en lo que respecta a la contribución de las intervenciones impulsadas por el FIDA al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Se prestará mucha más atención a las misiones complementarias para garantizar la aplicación efectiva de las recomendaciones de supervisión a fin de mejorar el impacto de los proyectos. El FIDA se esforzará con los gobiernos por mejorar su capacidad de desarrollar y utilizar unos indicadores que permitan vigilar y evaluar el impacto de los proyectos en la reducción de la pobreza rural.



FIDA

FONDO INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRÍCOLA

Via del Serafico, 107

00142 Roma, Italia

Tel +39-06-54591

Fax +39-06-5043463

Télex 620330 IFAD-I

Correo electrónico

IFAD@IFAD.ORG

Página web: www.ifad.org

Impreso por: U. Quintily S.p.A.

Roma, Italia, Marzo de 2002