

Documento estratégico regional

CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE



FIDA
FONDO
INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRÍCOLA

Documento estratégico regional

ESTRATEGIA DEL FIDA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE

INTRODUCCIÓN	2
SITUACIÓN GENERAL DE LA REGIÓN	2
ASPECTOS DE LA POBREZA RURAL	4
EXPERIENCIA DEL FIDA EN LA SUBREGIÓN DEL COAN Y ENSEÑANZAS IMPORTANTES EXTRAÍDAS	6
ESTRATEGIA SUBREGIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	9





INTRODUCCIÓN

El presente documento, que se basa en el Marco Estratégico del FIDA para 2002-2006, se preparó como parte de la formulación del futuro programa estratégico del FIDA para la región del Cercano Oriente y África del Norte (COAN) y deriva parcialmente de una evaluación de la pobreza rural en la región llevada a cabo en 1999/2000. Se pretende que sea un documento “vivo” que vaya evolucionando con el paso del tiempo. En su presente versión, incorpora las observaciones de los participantes en las mesas redondas organizadas por el Consejo de Gobernadores el 20 de febrero de 2002, en las que se presentó y debatió la estrategia actual.

En el documento se examinan tan sólo los países que han sido prestatarios tradicionales del FIDA en la región del COAN, como Argelia, Djibouti, Egipto, Gaza y la Ribera Occidental, Jordania, el Líbano, Marruecos, Siria, Somalia, el Sudán, Túnez, Turquía y el Yemen¹. La diversidad de esos países (denominados en adelante “la subregión del COAN”), en lo que respecta a estructura económica, nivel de ingresos y base de recursos naturales, exige una estrategia más ajustada a sus necesidades específicas.

En 1998 la subregión del COAN tenía una población total de alrededor de 273 millones de habitantes, un 47% de los cuales vivía en zonas rurales (127 millones). La subregión se caracteriza por una base agroecológica frágil y por unas tasas de crecimiento demográfico muy elevadas. En 1998, el total de la población pobre en los distintos países oscilaba entre 75 y 110 millones de habitantes, de los cuales entre 55 y 81 millones aproximadamente vivían en zonas rurales². Las políticas e inversiones anteriores de los gobiernos de los países de la subregión del COAN han favorecido las zonas urbanas. El abandono del sector rural ha dado como resultado una deficiente infraestructura social y de transportes, elevadas tasas de analfabetismo en las zonas rurales (en especial entre las niñas), instituciones locales débiles, una escasa integración en la economía nacional, y una abundante emigración de jóvenes rurales a las zonas urbanas.

Desde finales de los años ochenta muchos países de la subregión del COAN empezaron a adoptar programas de estabilización y ajuste estructural en un intento de reestructurar sus deficientes economías de planificación central y reducir los crecientes desequilibrios fiscales. Estos programas consistieron en la reforma de los precios, la liberalización del comercio interior y exterior, la reducción de los déficit presupuestarios, la estabilización de la inflación, la privatización y una tendencia general a fomentar el crecimiento impulsado por el sector privado. En algunos casos esas reformas dieron sus frutos en los años noventa, cuando se registró una evolución positiva del producto interno bruto (PIB) per cápita y parecieron disminuir los índices de pobreza (por ejemplo, en Egipto, Jordania y Túnez). Sin embargo, en muchos países se produjeron acontecimientos que provocaron un empeoramiento de las condiciones de vida de la población pobre y un aumento de los índices de pobreza. Así, por ejemplo, se registró una grave crisis fiscal y monetaria en Turquía; surgieron problemas políticos y de seguridad en Gaza y la Ribera Occidental y Somalia; hubo una grave y pertinaz sequía en Marruecos; y en el Yemen se redujeron las remesas de fondos de los trabajadores a raíz de la guerra del Golfo.

Desde su creación en 1977, el FIDA ha mantenido una fuerte presencia en la subregión del COAN. En este caso el problema para los donantes y los responsables políticos consiste en encontrar la manera de mejorar la suerte de la población rural pobre, a despecho de los recientes reveses económicos, de la inestabilidad política y de la vulnerabilidad ante los graves fenómenos climáticos (sequías, inundaciones y temperaturas extremas). Aquí se describen las circunstancias que concurren en la pobreza rural de la subregión del COAN y la función estratégica que desempeña el FIDA para ayudar a la población rural a salir de la pobreza. En la Situación general de la región se explican sucintamente la marcha reciente de la economía de la subregión y las características del sector rural; en

1/ La otra subregión del COAN incluida en el programa del FIDA comprende Europa central y oriental y los Estados de reciente independencia. Para esa subregión se ha preparado un documento estratégico aparte.

2/ Esas estimaciones se basan en cálculos del personal del FIDA. Es difícil determinar el número exacto de campesinos pobres en la subregión del COAN ya que en muchos países no se dispone de datos estadísticos (por ejemplo, en Djibouti, Somalia y el Sudán). Las cifras más bajas se basan en estimaciones nacionales de la pobreza y se refieren a las personas que viven en la miseria; las cifras más altas son estimaciones del número de personas que ganan menos de USD 2 al día.

los Aspectos de la pobreza rural se analizan los distintos aspectos y se indican los grupos más vulnerables; en la sección Experiencia del FIDA en la subregión del COAN y enseñanzas importantes extraídas se exponen las enseñanzas estratégicas que se desprenden; y en la sección Estrategia subregional para la reducción de la pobreza se esboza una estrategia a plazo medio para apoyar el crecimiento equitativo.

SITUACIÓN GENERAL DE LA REGIÓN

Tendencias económicas y población

Tendencias económicas. Los países de la región del COAN son muy diversos en cuanto a renta per cápita, nivel de vida y funcionamiento de la economía. La renta per cápita (calculada como producto nacional bruto (PNB) anual per cápita) oscila entre los USD 230-260 de Somalia, el Sudán y el Yemen y los USD 2 900-3 300 del Líbano y Turquía. Egipto, Jordania y Marruecos se sitúan hacia la mitad de esta escala, con un PNB anual per cápita de USD 1 100-1 500. Si bien la mayoría de los países de la subregión del COAN pueden considerarse países de ingresos medianos bajos, su desarrollo humano, medido según el índice de desarrollo humano (IDH), es inferior a lo que cabría esperar dados sus niveles de ingresos. Por ejemplo, mientras que la renta per cápita de Marruecos en 1999 era similar a la de Filipinas y Sri Lanka, su IDH lo clasificaba en un lugar (el 124 de un total de 174 países) muy por detrás de los países mencionados (77 y 84, respectivamente).

Durante el último decenio (1990-99), los índices de crecimiento del PNB en la subregión del COAN han variado considerablemente de un país a otro. Los países con peores tasas de crecimiento son Argelia (1,6%) y Marruecos (2,3%); los de mayor crecimiento son el Líbano (7,7%) y Siria (5,7%). En el Líbano este crecimiento es atribuible principalmente a la reconstrucción del país después de la guerra, mientras que en Siria es resultado de la combinación de varios años de buen tiempo y de aumento de la producción de petróleo. Los países restantes de la subregión han experimentado tasas de crecimiento moderadas del PNB que van del 3,2 % (Yemen) al 4,6% (Túnez). Aunque las tasas medias de crecimiento económico han sido favorables, el elevado crecimiento demográfico (2,3%) durante este período ha permitido tan sólo una ligera mejora de la situación en cifras netas. Además, hay indicios de la persistencia de desigualdades (tanto en el nivel de ingresos como en otros aspectos) que limitan seriamente las perspectivas de un crecimiento que favorezca a la población pobre. La menor demanda de mano de obra en los Estados del Golfo ha exacerbado la situación de creciente desempleo en la subregión y ha tenido graves consecuencias para las remesas de fondos de los trabajadores emigrantes, especialmente en países como Egipto y el Yemen, que aportan gran

parte de los trabajadores que atienden a la demanda ocasional de mano de obra en el mercado árabe.

Características demográficas. La subregión se ha caracterizado siempre por unas elevadas tasas de crecimiento demográfico, que durante los años ochenta fueron por término medio del 3,1%. Si bien esa tasa se redujo al 2,3 % durante los años noventa, la fuerza de trabajo aumenta todavía más de un 3% anual de resultados del anterior crecimiento demográfico. La tasa de fecundidad de la subregión ha descendido a 4,9 tras alcanzar un máximo de 6,6 durante los años setenta, pero se mantiene en torno a 7 en países como Somalia y el Yemen. Por término medio, la población rural, estimada en unos 127 millones de habitantes, representa aproximadamente el 47% de la población total de la subregión. Existen considerables variaciones en la magnitud de la población rural de un país a otro. Por ejemplo, si bien ésta representa menos de una quinta parte del total en Djibouti y el Líbano, la proporción supera los dos tercios en Somalia y el Sudán. Sin embargo, según el país, las cifras relativas a la población rural pueden incluir o no las zonas periurbanas. Debido a la falta de estadísticas oficiales, es muy difícil estimar con precisión la magnitud de la población periurbana en la subregión del COAN. Sin embargo, hay mucha gente pobre en las zonas periurbanas que a menudo sufre las mismas privaciones que la población rural.

El sector agrícola

Contribución de la agricultura a la economía. Por término medio, la contribución del sector agrícola a las economías de los países de la subregión del COAN es escasa (alrededor del 16%), pese a que aproximadamente el 36% de la población económicamente activa se dedica a la agricultura. Ello obedece a la baja productividad del sector y a la escasa integración de la población rural en el resto de la economía. Sin embargo, la contribución del sector agrícola a la economía general varía considerablemente de un país a otro de la subregión, oscilando, por ejemplo, entre un 3% en Jordania y cerca de un 40% en el Sudán. En la mayor parte de los países de la subregión, sin embargo, dicha contribución al PIB se sitúa entre un 10% y un 20%. De manera análoga, la proporción de la población económicamente activa dedicada a la agricultura en la subregión del COAN varía de un 4% en el Líbano a más de un 70% en Somalia, siendo en los demás países de alrededor del 30% por término medio.

En diversa medida, todos los países de la subregión del COAN excepto Turquía dependen de las importaciones de alimentos. La producción de cereales ha aumentado en torno a un 80% desde 1979-1981, especialmente en Egipto y Marruecos, sobre todo gracias a los mayores rendimientos del trigo. Los resultados más modestos conseguidos en la producción de cebada se deben a la expansión de la superficie de cul-

tivo y al incremento de los rendimientos. El número de pequeños rumiantes ha aumentado considerablemente en toda la subregión y la producción de carne se ha duplicado. No obstante estos aumentos, se prevé que el déficit alimentario crecerá un 2,9% al año durante el período 1995-2010. Para el conjunto de la subregión, las importaciones de cereales como proporción del consumo anual total pasaron de un 15% en los años setenta a un 30% en los ochenta.

Características de los sectores agrícola y rural. Además de las políticas aplicadas, que han provocado una degradación del medio ambiente sin ayudar apenas a la población rural pobre, los sectores agrícola y rural de la subregión del COAN deben hacer frente a varias limitaciones institucionales y de la base de recursos naturales. Entre las *limitaciones de los recursos naturales* figuran una base de tierras frágil y la disminución de la fertilidad de los suelos, unos recursos hídricos limitados y frecuentes problemas climáticos (sequía e inundaciones). Las *limitaciones institucionales* consisten en la distribución desigual de las tierras y falta de seguridad en la tenencia, la gestión deficiente e insostenible de los recursos comunes, la escasa inversión del sector público en infraestructura material y social en las zonas rurales, los desequilibrios entre los sexos y la escasez de organizaciones de base y de la sociedad civil.

En muchos países de la subregión del COAN, el sector agrícola se encuentra en una fase de transición de una situación en que estaba muy controlado por el Estado a otra en que ha de obedecer sobre todo a las fuerzas del mercado. Hasta principios o mediados de los años noventa, la intervención del Estado en el sector agrícola de muchos países consistía en toda una serie de medidas de sostén de los precios, subvenciones del consumo de alimentos, contingentes de producción y limitación de la superficie de cultivo y barreras comerciales para promover la autosuficiencia alimentaria. Si bien los agricultores recibían a menudo insumos subvencionados (crédito, semillas, fertilizantes y combustible), también estaban obligados a vender su producción a monopolios estatales a unos precios fijos que, según el país, eran inferiores o superiores a los precios del mercado.

Como en otras partes del mundo, el sistema de subvenciones y controles del mercado distorsionaba la asignación de recursos y provocaba la ineficiencia y el estancamiento de la economía agrícola. Con los programas de liberalización se han abolido o racionalizado las subvenciones en muchos países de la subregión del COAN, de resultas de lo cual el sector agrícola se está ajustando poco a poco a las nuevas condiciones del libre mercado y la mundialización. Esto significa que es sobre todo el sector privado el que debe encargarse de prestar los servicios de apoyo agrícola mientras que el gobierno ha de desempeñar una función importante como facilitador y creador de un entorno propicio. El papel del gobierno, la sociedad civil, incluidas las organizaciones no guber-

naméntales (ONG), y los organismos donantes será crucial para ayudar a la población rural pobre a beneficiarse de esta transformación.

ASPECTOS DE LA POBREZA RURAL

Incidencia de la pobreza

No es fácil disponer de estadísticas de la pobreza, en especial de la pobreza rural, en todos los países de la subregión del COAN. Además, si bien en algunos países se han calculado índices de pobreza basados en el recuento del número de pobres, los años comprendidos y los umbrales de pobreza varían de un país a otro, por lo que hay que proceder con cautela al hacer comparaciones entre países. Pese a estas limitaciones, las estimaciones más prudentes, basadas en datos del Banco Mundial y de los propios países, indican que alrededor de 55 millones de campesinos viven en condiciones de extrema pobreza (con unos ingresos equivalentes o inferiores a USD 1 al día). Estimaciones anteriores del FIDA basadas en unos umbrales de pobreza más altos (cerca de USD 2 al día) indicaban que había aproximadamente 81 millones de pobres en las zonas rurales de la subregión. Como cabía prever, la pobreza sigue siendo sobre todo un fenómeno rural: entre un 60% y un 70% de la población pobre vive en zonas rurales y, según el umbral de pobreza utilizado, se considera pobre entre un 40% y un 60% de la población rural. Un hecho preocupante en la subregión es la tendencia al empeoramiento de las condiciones de pobreza y al aumento de la desigualdad de los ingresos en muchos países.

El sector urbano se ve favorecido en el acceso a la infraestructura material y social (véanse los cuadros en la página 5). En consecuencia, los indicadores sociales del sector rural siguen siendo muy inferiores a los del sector urbano. La situación relativa a la disponibilidad de agua potable y servicios de saneamiento es mucho peor en el campo que en los pueblos y ciudades. En Siria, por ejemplo, el 96% de la población urbana tiene acceso al saneamiento en comparación con sólo el 31% de la población rural. En Marruecos, el 98% de la población urbana tiene acceso al agua potable en comparación con el 34% de la población rural. Las tasas de analfabetismo se mantienen elevadas en muchos países, sobre todo entre las mujeres. En el Yemen, alrededor del 80% de las mujeres y del 35% de los hombres son analfabetos, mientras que en Marruecos los porcentajes respectivos son el 66% y el 40%. El analfabetismo se concentra principalmente en las zonas rurales; en la mayoría de los países, las tasas de analfabetismo en las zonas rurales son casi el doble que en las urbanas.

¿Quiénes son los pobres rurales y por qué son pobres?

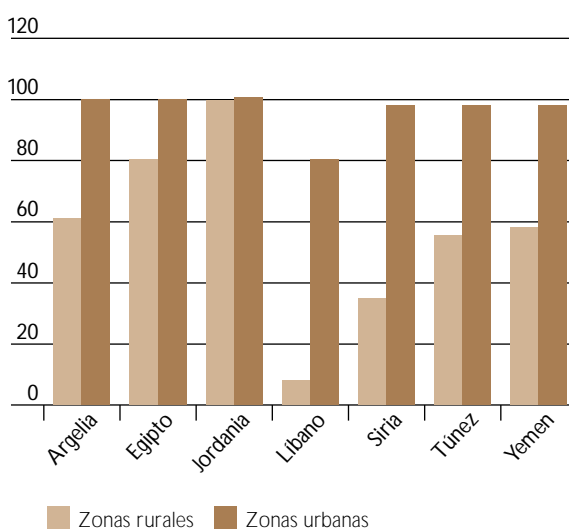
La pobreza rural de los países de la subregión del COAN se debe a una combinación de factores macro-

económicos y domésticos. A nivel macroeconómico, la disponibilidad limitada de buenas tierras de labranza y de agua, así como los efectos de la sequía y las inundaciones, siguen teniendo consecuencias importantes para las condiciones de vida de la población rural. Además, el modelo de planificación central adoptado por muchos países después de alcanzar la independencia ha dejado una herencia de recursos mal asignados, aprovechamiento ineficiente de los factores de producción existentes y desincentivos para la inversión en el sector agrícola, todo lo cual ha contribuido a la escasa productividad y al mal funcionamiento de la economía rural. La escasez de inversiones públicas en infraestructura material y servicios sociales en las zonas rurales, junto con el aislamiento geográfico de muchas de esas zonas, han marginado aún más a la población rural pobre. En general, la población rural, especialmente las mujeres, tiene muy poca influencia política, está mal organizada y con mucha frecuencia queda al margen de los sistemas de seguridad social y de los programas contra la pobreza. Los conflictos políticos han sido otro de los principales factores determinantes de la situación de pobreza en la subregión. Ha habido guerra civil en el Líbano, Somalia y el Sudán; en 1991 tuvo lugar la guerra del Golfo; y el conflicto palestino-israelí se ha intensificado durante el último año.

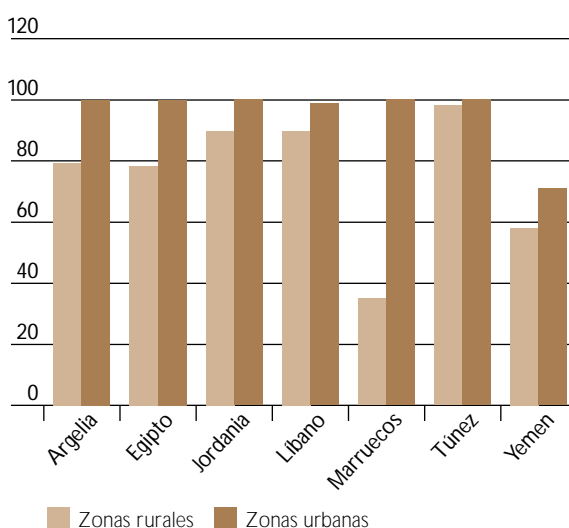
En el plano doméstico, el número de familiares a cargo y la situación sanitaria y educacional de los miembros de la familia son los principales factores determinantes de los niveles de pobreza. Las tasas de fecundidad en la subregión del COAN siguen siendo muy elevadas, por lo que se registra una alta proporción de familiares a cargo; entre un 30% y un 45% de la población tiene menos de 15 años. La esperanza de vida al nacer es inferior a los 60 años en países como Djibouti, Somalia, el Sudán y el Yemen, lo que es indicio de bajos niveles de salud. Las tasas de analfabetismo se han mantenido también elevadas. En consecuencia, la población rural es menos productiva, tiene una formación técnica deficiente y no está preparada para afrontar los desafíos del nuevo milenio, como el libre mercado y la mundialización. Éste es un importante motivo de preocupación, dado que uno de los principales objetivos enunciados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas es conseguir, para el año 2015, reducir la pobreza a la mitad, establecer la enseñanza primaria para todos y mejorar considerablemente las condiciones de salud.

Por razones prácticas, y a fin de poder orientar mejor sus proyectos, el FIDA identifica a la población rural pobre en función de sus sistemas de producción o sus características comunes, como el sexo o la pertenencia a un grupo étnico. En lo que respecta a los sistemas de producción, los principales grupos de pobres rurales

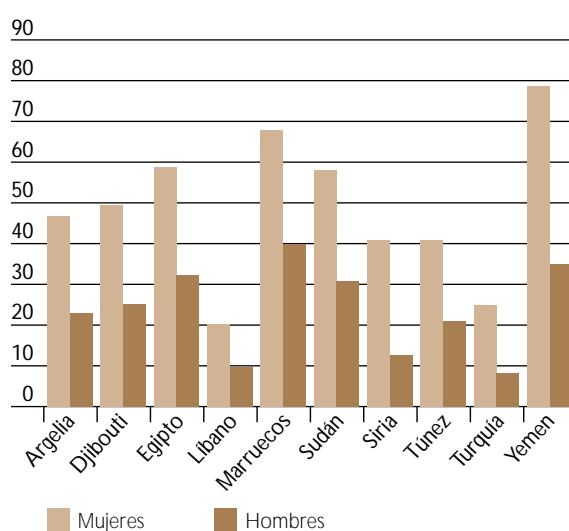
Acceso al saneamiento, zonas rurales/urbanas, 1998 (porcentaje)



Acceso al agua potable, zonas rurales/urbanas, 1998 (porcentaje)



Índices de analfabetismo por sexos (porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2000): *Rural Development in the MENA [Middle East and North Africa] Region – An outline for Vision to Action Update*; PNUD (2000): *Informe sobre el desarrollo humano, 2000*.

en la subregión del COAN son los pequeños agricultores, los nómadas y pastores, los pescadores en régimen artesanal y los trabajadores asalariados. Las mujeres campesinas desempeñan una función esencial en todas las actividades agrícolas y, conforme aumenta el número de hombres que trabajan en empleos no agrícolas, mayor es la importancia de la mujer para la agricultura. Desde el punto de vista de las características personales, los grupos con mayor incidencia de pobreza son las personas desplazadas, las familias encabezadas por mujeres y los jóvenes desocupados.

¿Qué limitaciones encuentra la población pobre?

Instituciones. Si bien las tribus, clanes y grupos familiares de la subregión tienen muchas tradiciones religiosas y culturales propias, entre la población rural están relativamente poco desarrolladas las nuevas formas de asociación, que permitirían lograr una interacción con las instituciones políticas, administrativas y económicas. La variedad y el número de agrupaciones de ciudadanos e instituciones extraoficiales en los países de la subregión son muy limitados. Por este motivo, la población rural pobre no está en condiciones de reclamar sus derechos, tiene poca fuerza para negociar con los grupos dominantes, se encuentra en desventaja al tratar con instituciones oficiales, y tiene poca influencia en la política local.

Agua. Constituye la mayor limitación para la población rural pobre de la subregión del COAN, ya que las precipitaciones son escasas y variables y las sequías frecuentes. El agua disponible para riego es limitada, aunque la subregión utiliza un 86% del agua para la agricultura, mientras que ese uso es del 65% en la mayoría de las demás regiones. Así pues, el sector agrícola debe producir más cultivos con menos agua. Asimismo, se deja sentir cada vez más la presión de otros usuarios industriales y domésticos, y el acceso al agua potable en las zonas rurales constituye un grave problema. En la zona de Jebel al Hoss en Siria, donde se está ejecutando un proyecto del FIDA, las mujeres dedican cada día tres o cuatro horas a acarrear agua. En el Sudán, algunas familias pobres de la zona de El Nahud, donde también trabaja el FIDA, decían gastar hasta un 50% de todos sus ingresos en efectivo para abastecerse de agua potable.

Tierra. La cantidad y la calidad de la tierra disponible para los agricultores y pastores influyen directamente en sus niveles de producción. El aumento de la población, la fragmentación de parcelas y los derechos de sucesión basados en la tradición o la religión han determinado una situación de minifundio. La tierra es de poca calidad a causa de la degradación del suelo, la disminución de la fertilidad, la sobreexplotación y la erosión del viento y del agua. Los pastores pobres, cuya subsistencia depende de los pastos y de los recursos hídricos en régimen de propiedad común, se han

visto negativamente afectados por la acción de otras comunidades urbanas y rurales, y por anteriores políticas estatales que fomentaban la producción de cebada, un pastoreo excesivo y una mecanización con maquinaria inapropiada para la preparación de la tierra. Además, la rigidez de las políticas de tenencia de pastizales y las deficiencias de las organizaciones sociales han impedido desarrollar programas eficaces de gestión de la propiedad común que alienten a los beneficiarios a aprovechar y mantener los pastizales de una manera más sostenible.

Tecnología. La población rural pobre se ve limitada por la desproporcionada insuficiencia de las inversiones en tecnología de secano en relación con el número de hogares que dependen de ella. Esas limitaciones explican la escasa difusión de variedades de cultivos mejorados resistentes a la salinidad y la sequía, la aplicación restringida de tecnologías para el ahorro de agua, las pocas inversiones en actividades de investigación y la escasa atención prestada a las técnicas mejoradas de ordenación de pastizales. De manera análoga, en las zonas pobres no se dispone de razas de animales mejoradas, ni de tecnologías para obtenerlas, o bien la población no puede adquirirlas por su elevado costo.

Recursos humanos. La población rural pobre de la subregión del COAN tiene acceso a muy poca infraestructura material, o sea, carreteras, abastecimiento de agua potable, saneamiento y redes de comunicaciones e información, y también escasea la infraestructura social, como por ejemplo escuelas, clínicas y centros de formación. Los recortes del gasto público resultantes de los programas de ajuste estructural han reducido aún más las inversiones estatales en zonas rurales. Al tener poco acceso a servicios que les permitan aumentar su capital humano, la población rural pobre no puede dedicarse a actividades económicas rentables. Por este motivo, sobre todo en zonas remotas como las regiones montañosas de Marruecos, Turquía y el Yemen, la población rural pobre se encuentra a menudo económica, física, intelectual y socialmente aislada del resto de la nación.

Servicios financieros. En la actualidad el sector de los servicios financieros está dominado sobre todo por instituciones del sector público, especialmente en lo que respecta a la financiación de la agricultura y otras actividades económicas de base rural. Anteriormente los gobiernos solían utilizar las instituciones financieras estatales de las zonas rurales para ejecutar programas nacionales de planificación y desarrollo, asignar subvenciones y facilitar insumos a crédito. Estas políticas crediticias de las instituciones favorecían por lo general a los grandes agricultores y empresarios que podían ofrecer garantías materiales o financieras, con lo que quedaban excluidos los campesinos pobres. Las familias rurales de bajos ingresos disponen de pocas fuentes alternativas de financiación y las instituciones

financieras extraoficiales o las agrupaciones comunitarias de crédito son muy raras en la subregión del COAN.

Entorno político. La subregión del COAN se caracteriza por la inestabilidad política, el mal gobierno y las ventajas de que gozan las zonas urbanas en las políticas económicas y sociales. Todos estos factores aumentan la vulnerabilidad de la población rural pobre. Las guerras y los conflictos crean una nueva categoría de pobres como consecuencia de la pérdida de bienes materiales o humanos (tierras, granjas, casas, familiares que desarrollan actividades productivas, etc.) o del desempleo debido a la debilidad o inestabilidad de la economía. Si bien no se dispone de cifras, está claro que los últimos conflictos en Gaza y la Ribera Occidental han hecho aumentar de manera espectacular el índice de pobreza en la zona. El mal gobierno y las políticas económicas y sociales inadecuadas aplicadas en muchos países han discriminado a menudo a la población rural pobre, que carece de fuerza política.

EXPERIENCIA DEL FIDA EN LA SUBREGIÓN DEL COAN Y ENSEÑANZAS IMPORTANTES EXTRAÍDAS

Hasta el mes de diciembre de 2001 el FIDA había invertido USD 980 millones en 83 proyectos en los países prestatarios tradicionales de la subregión del COAN y había movilizado cofinanciación para estos proyectos por un total de USD 1 260 millones. En orden de importancia, los proyectos se han dedicado al desarrollo agrícola (40%), al desarrollo rural (20%), a los servicios financieros y de crédito (10%), al riego (9%), a la ganadería (9%), a la pesca (6%) y a la investigación (5%). Además, para realizar actividades en la subregión se han concedido 14 importantes donaciones de asistencia técnica (más de USD 100 000 cada una) destinadas a la investigación, la formación, el fomento de la capacidad y la ejecución.

Experiencia del FIDA en la subregión del COAN

El FIDA ha iniciado y establecido asociaciones sólidas con gobiernos y otros donantes que desarrollan actividades en la subregión del COAN. Tradicionalmente, los proyectos de desarrollo para la construcción de infraestructura (como rehabilitación de sistemas de riego, bonificación de tierras, construcción de caminos rurales, etc.) han tenido bastante éxito en cuanto al logro de sus objetivos y la ayuda a la población rural pobre. Más recientemente, los proyectos del FIDA se han centrado en la infraestructura social, como por ejemplo el desarrollo comunitario y el fomento de organizaciones de base. En esta esfera de actividad, el FIDA está aprendiendo sobre la marcha y ha empezado a adquirir un importante acervo de experiencias en la subregión. Sin embargo, se necesita más tiempo

y más soluciones innovadoras para obtener un impacto mayor y más sostenible.

Además de su repercusión positiva en los objetivos inmediatos de los proyectos (como la mejora de la infraestructura rural, el aumento de la producción agrícola, el desarrollo de microempresas, el fomento de servicios financieros rurales, etc.), los proyectos recientes del FIDA en la subregión han desempeñado una función catalítica en cuestiones de importancia capital para la población rural pobre. Se trata, entre otras, de las siguientes:

- **Fomento del enfoque participativo y de la descentralización.** Aunque hasta hace poco la cuestión del enfoque participativo era tabú, los proyectos del FIDA en la subregión han introducido un cambio muy importante en lo que respecta a la mayor participación de los beneficiarios y a la descentralización. En varios proyectos en Jordania, Marruecos, Siria, el Sudán y el Yemen se realizan actividades encaminadas a transferir la gestión de los recursos naturales del gobierno central a las comunidades locales.
 - **Modelos para programas nacionales.** Muchos programas iniciados por el FIDA se han ampliado luego a escala nacional. Así, por ejemplo, en Marruecos, Siria y Túnez, unos proyectos de bonificación de tierras financiados por el FIDA han servido de modelos para que los gobiernos los aplicaran a nivel nacional.
 - **Participación de la mujer en el desarrollo.** Si bien queda mucho por hacer para extender el ámbito de acción de la mujer rural, los proyectos del FIDA han servido para concienciar a la población acerca de las cuestiones de género en toda la subregión. Se reconoce cada vez más que incluir a las mujeres como grupos-objetivo específicos constituye un elemento esencial para combatir la pobreza rural.
 - **Combinación de la reducción de la pobreza con el desarrollo sostenible.** La especial atención que dedican los proyectos del FIDA a las zonas marginales y de escaso potencial de la subregión demuestra la viabilidad de llevar a cabo actividades de ordenación de los recursos naturales para reducir la pobreza y promover un crecimiento sostenible.
 - **Apoyo a los programas de investigación.** El FIDA ha desempeñado una función primordial en el apoyo a proyectos de investigación agrícola en la subregión, incluidos proyectos para desarrollar y adoptar nuevas tecnologías para las habas, el trigo duro y otros cereales, y métodos mejorados de ordenación agrícola, todo lo cual ha tenido repercusiones positivas sobre los rendimientos y los ingresos de los campesinos pobres.
- Sin embargo, a pesar de estos logros, el FIDA todavía debe hacer frente a varios problemas en la subregión del COAN, tales como:
- **Complejidad y rigidez del diseño de proyectos.** Los proyectos son a veces demasiado complejos y por lo

tanto difíciles de ejecutar debido a la escasa capacidad técnica y administrativa de las unidades de ejecución locales. Además, la rigidez del diseño, y el ritmo de ejecución y realización de los proyectos, han impedido con frecuencia ajustarlos debidamente a las nuevas circunstancias, como sequías imprevistas o cambios en las condiciones políticas locales.

- **Falta de sostenibilidad de los resultados de los proyectos.** Las actividades posteriores a la terminación de los proyectos a menudo no se planifican bien, por lo cual las actividades del organismo de ejecución disminuyen considerablemente una vez terminada la financiación del proyecto. Así ocurre especialmente en el caso de las actividades de fomento de la capacidad; a menudo, el personal capacitado no tiene oportunidad de poner en práctica todo lo que acaba de aprender una vez terminado el proyecto.
- **Debilidad de las instituciones locales.** Las instituciones locales de ejecución a menudo carecen de personal calificado. Los retrasos en la contratación y selección de personal esencial del proyecto, los frecuentes cambios de personal, la falta de incentivos y una capacidad de gestión limitada suelen ser la norma. Además, muchas instituciones locales son objeto de injerencias políticas que tienen una repercusión negativa en la ejecución y orientación del proyecto. A veces no se dispone de fondos de contraparte o bien éstos no se entregan cuando hacen falta. Todo ello se ve además agravado por trabas burocráticas y retrasos que dificultan la ejecución de los proyectos.
- **Participación limitada de los beneficiarios y descentralización de la adopción de decisiones.** Aunque ha habido alguna mejora durante los últimos años, en la subregión del COAN las decisiones se han adoptado tradicionalmente de arriba abajo. Las organizaciones locales de base comunitaria y la participación de los beneficiarios no están bien desarrollados en la subregión, lo que deja en manos del Estado gran parte de las iniciativas de desarrollo. Si bien al cambiar las políticas se ha conseguido una mayor participación de los beneficiarios, esos cambios no se han reflejado siempre sobre el terreno y a menudo se encuentran obstáculos políticos para realizar actividades de desarrollo participativo y de fomento de la capacidad de acción de la población. Muchos países carecen de un marco jurídico adecuado para las instituciones de base, especialmente para las instituciones financieras rurales de base comunitaria.
- **Experiencia limitada para abordar las cuestiones de género.** Considerar a las mujeres como agentes del cambio e invertir recursos en ellas constituye un planteamiento relativamente nuevo en los países de la subregión del COAN. El modelo predominante sigue basándose en un crecimiento económico cuyos

efectos van llegando poco a poco a la población más pobre y a otros grupos dependientes, pero sin tener en cuenta las diferencias entre los sexos y lo que se requiere para superarlas. Algunos gobiernos se muestran reacios a invertir gran parte de sus préstamos en las mujeres. Por ello, las actividades de los proyectos relativas a la mujer quedan a menudo desatendidas y la ayuda prestada a las mujeres rurales es escasa.

- **Lentitud de los cambios de política.** La determinación de los gobiernos para cambiar de política es a menudo limitada. Si bien suelen estar de acuerdo en que esos cambios son necesarios, los responsables de la adopción de políticas no están dispuestos a invertir los recursos necesarios para llevar a cabo las reformas con eficacia. Dada su limitada presencia sobre el terreno, el FIDA no ha tenido mucho éxito en sus intentos de entablar un diálogo a largo plazo acerca de las políticas más adecuadas. Hasta el momento, ese diálogo se ha referido tan sólo a determinados proyectos y no ha producido siempre reformas sostenibles de ámbito nacional.

Enseñanzas extraídas de la experiencia

Sobre la base de la experiencia del FIDA en la subregión, en futuros proyectos se intentará asumir las enseñanzas siguientes:

- **Diseño de los proyectos**
 - i) *Sencillez y flexibilidad.* El diseño de los proyectos (en cuanto a objetivos, administración, cuestiones técnicas, grupos-objetivo y alcance geográfico) debe ajustarse a la capacidad institucional de los países para ejecutarlos y supervisarlos. Además, el diseño de los proyectos y el desembolso de los fondos debe ser flexible y dejar espacio para los ajustes necesarios.
 - ii) *Programas en vez de proyectos.* Resulta más eficaz y efectivo invertir en programas a largo plazo para alcanzar unos determinados objetivos generales que en proyectos aislados a corto plazo, que pueden tener menor impacto y cuya iniciación y ejecución pueden ser más costosa.
 - iii) *Participación de las organizaciones de base comunitaria y de los beneficiarios.* Las comunidades deben intervenir en el diseño de los proyectos a fin de que estos respondan desde el principio a sus necesidades. Más adelante deben emprenderse iniciativas de carácter experimental para ensayar métodos alternativos de fomento de la participación de los beneficiarios.
- **Ejecución de los proyectos**
 - i) *Mayor participación del personal del FIDA en la ejecución.* Una mayor responsabilidad del personal del FIDA en materia de supervisión y presencia sobre el terreno podría contribuir a mejorar la ejecución. Si bien las actividades experi-

mentales realizadas a este respecto han dado generalmente resultados positivos, hay que tener presente que pueden requerir más tiempo del personal y hacer aumentar los costos.

- ii) *Participación del sector privado.* Cuando proceda, actividades tales como la prestación de servicios de apoyo al sector agrícola deben encomendarse al sector privado. Además, los proyectos deben servir para atraer inversiones del sector privado a las zonas rurales (por ejemplo, en microempresas, elaboración y comercialización de productos agrícolas, etc.)
 - iii) *Participación de las organizaciones de base comunitaria y los beneficiarios.* Ya desde la fase de diseño de los proyectos, los beneficiarios, las organizaciones de base comunitaria y la sociedad civil deberían participar más, así como indicar los grupos apropiados para realizar actividades de promoción e introducir cambios en las políticas. Entre esos figuran grupos de mujeres, colectividades de la sociedad civil, ONG, etc.
 - iv) *Vinculación de las donaciones a la ejecución de proyectos.* Los recursos que no consisten en préstamos contribuyen a reforzar la ejecución de los proyectos, en especial las donaciones para efectuar inversiones en capital inicial de proyectos experimentales y enfoques innovadores que los gobiernos a menudo no están dispuestos a financiar.
- **Asociaciones y diálogo sobre políticas**
 - i) *Asociaciones temáticas con otros organismos.* En vista de los recursos limitados del FIDA, las intervenciones y actividades deben coordinarse con otros organismos colaboradores (como el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAl), grupos de expertos locales, ONG nacionales e internacionales) en temas importantes como la financiación rural, el desarrollo comunitario, etc. Deberían establecerse sinergias y actividades complementarias con importantes asociados del FIDA en la subregión, como el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (FADES), el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD), etc.
 - ii) *Diálogo a largo plazo sobre políticas.* A fin de promover de manera más eficaz una transformación de las políticas seguidas, el FIDA deberá concentrarse en uno o dos temas generales en cada país a fin de impulsar reformas favorables a los pobres en sus programas y proyectos. El Fondo debería trabajar también en coordinación con sus asociados y entablar con los gobiernos un diálogo a largo plazo sobre las políticas que deben seguirse. Debe reconocerse que los cambios de política pueden ser lentos y graduales y que se necesitarán mayores esfuerzos y recursos a fin de llevar a

cabo un diálogo sobre las políticas que deben seguirse acerca de aquellas cuestiones en que hay un entendimiento mutuo entre todos los donantes y los gobiernos.

ESTRATEGIA SUBREGIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Objetivos estratégicos

La transformación gradual de los países de la subregión del COAN, cuyas economías han pasado de estar muy controladas por el Estado a basarse cada vez más en el mercado, presenta muchas oportunidades y riesgos para la población rural pobre. Entre las oportunidades figuran una mayor facilidad para que se tengan en cuenta sus necesidades a la hora de formular políticas, una mayor posibilidad de elección de lo que debe producirse y cómo debe producirse, un mayor acceso a los mercados y servicios, y, en general, un mayor potencial para iniciativas empresariales y actividades creativas generadoras de ingresos. Los riesgos son que la población rural pobre quede relegada en lo que respecta a la adopción de decisiones y al acceso a los servicios, ya que carece de fuerza política y no está considerada un grupo social “rentable”. La función del FIDA en la subregión consiste en ayudar a esa población pobre a aprovechar mejor las nuevas oportunidades y reducir al mínimo los riesgos que pueda entrañar el proceso de transformación. Habida cuenta del grado de pobreza y las características específicas de la subregión, los objetivos estratégicos del FIDA en la zona se centran en cuatro temas principales:

Fomento de la capacidad de acción de la población rural pobre. La población rural pobre de la subregión del COAN no tiene mucha voz en la adopción de decisiones políticas ni en la sociedad civil. Está mal organizada, carece del capital necesario (físico, humano, financiero y social) para influir en las políticas que se adoptan y, con frecuencia, está geográficamente aislada y marginada. Las zonas rurales han quedado a menudo relegadas en cuanto al acceso a la infraestructura material y social, y los programas de ajuste estructural aplicados para racionalizar el gasto público han reducido aún más ese gasto en las zonas rurales. Por consiguiente, uno de los objetivos del FIDA en la subregión es dar más poder a los pobres de manera que puedan hacer oír su voz a la hora de decidir cuáles deben ser sus medios de vida, tener acceso a los recursos y ejercer sus derechos.

Diversificación de los ingresos de la población rural pobre. Si bien hay una fuerte interdependencia entre poder político y poder económico, no basta con dar mayor poder político a los pobres para mejorar sus condiciones de vida. Los pobres rurales también tienen que hallar la manera de ganarse la vida y alimentar a sus familias, enviar a sus hijos a la escuela y mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, en vista de

los limitados recursos de tierra y agua disponibles, no todos ellos pueden ganarse la vida con la producción de cultivos tradicionales, por lo que necesitan otras oportunidades de ingresos. Estas oportunidades se ven a menudo limitadas por la escasez de tecnología e infraestructura material, la falta de conocimientos técnicos y formación, la debilidad de las instituciones locales y lo inadecuado de las políticas aplicadas. El objetivo del FIDA consiste, pues, en contribuir a crear un entorno propicio y apoyar a las instituciones que pueden ayudar a los pobres a diversificar sus ingresos.

Cuestiones de género. Las graves desigualdades entre los sexos que sigue habiendo en la subregión, a pesar del importante papel que tienen las mujeres en el sector rural, obligan a prestar especial atención a cómo mejorar su situación. Cada vez se tiene más en cuenta la función económica que desempeñan las mujeres en la subregión y el objetivo del FIDA es seguir cumpliendo su función catalítica para mejorar las condiciones de vida de la mujer. Este objetivo se inscribe perfectamente en el Marco Estratégico del FIDA para 2002-2006, que considera el fomento de la capacidad de la mujer un factor esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

Ordenación de los recursos naturales. Las graves limitaciones de recursos naturales a que se enfrenta la población rural pobre en la subregión del COAN requieren que el FIDA centre sus proyectos en la ordenación de los recursos naturales. Por consiguiente, los proyectos financiados por el FIDA en la subregión deben intentar abordar las cuestiones de la reducción de la pobreza rural, el crecimiento agrícola y la ordenación sostenible del medio ambiente, que están estrechamente interrelacionadas. El problema más grave, la escasez de agua, debe abordarse con urgencia. La tenencia de la tierra y la reforma agraria son también elementos importantes para lograr una ordenación sostenible de los recursos naturales. Es imprescindible una mejor ordenación de los pastizales, las tierras altas y la pesca porque gran parte de la población de la subregión depende de esos recursos para subsistir.

Ámbitos de intervención

Desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional. Aprovechando su experiencia en esta esfera de actividad, el FIDA seguirá trabajando para facilitar el desarrollo de grupos comunitarios, organizaciones de base e instituciones locales que puedan potenciar la capacidad de acción de los pobres y ayudarles a ganarse la vida. En la subregión del COAN la atención prioritaria recaerá en los grupos que pueden contribuir a la ordenación de los recursos naturales, tales como las asociaciones de usuarios del agua, las asociaciones ganaderas, los grupos de pescadores, etc. Es preciso introducir reformas institucionales para dar a los agricultores, pastores y pescadores derechos seguros sobre los recursos

naturales si se quiere que éstos inviertan para mejorar esos recursos y aprovecharlos de manera sostenible a largo plazo. Su intervención y plena participación en los programas de conservación y desarrollo es fundamental para alcanzar esas metas. Se formarán grupos y se les enseñará a ordenar los recursos de propiedad común de manera sostenible. Asimismo, se prestará atención a los grupos de mujeres en vista de la importante función que desempeñan en los sectores agrícola y rural.

Promoción de tecnologías apropiadas para tierras marginales y secas. El FIDA apoyará programas de investigación y extensión cuyo objetivo central sea el desarrollo de tecnología para las zonas marginales y secas, incluida la investigación sobre cultivos forrajeros, ganadería, aprovechamiento eficaz del agua y otras cuestiones socioeconómicas conexas. En particular, el FIDA apoyará las investigaciones sobre variedades de cultivos comerciales y forrajeros que resistan a la sequía, a la salinidad y a las malas condiciones del suelo. Tiene gran prioridad el cambiar cultivos que requieren mucha agua, como la caña de azúcar, el algodón y el trigo, por cultivos de gran valor que necesitan menos agua (como los árboles). Es fundamental también disponer de tecnología adecuada para aprovechar mejor el agua y aplicar técnicas de ahorro de agua en las explotaciones agrícolas. Es preciso preparar estrategias viables para sustituir los cultivos de cebada por pastos en zonas marginales a fin de impedir una mayor degradación de la frágil base de recursos. Asimismo, se necesitan proyectos ganaderos que tengan en cuenta la protección del medio ambiente, la rehabilitación y ordenación de los pastizales y de la cabaña ganadera y la organización de la comunidad. Como las mujeres desempeñan una función importante en diversas actividades agropecuarias especializadas, deberían emprenderse programas de formación profesional para enseñarles nuevas tecnologías.

Inversiones agrícolas a largo plazo. No hay duda de que uno de los modos más eficaces de mejorar las condiciones de vida de la población rural es aumentar la productividad del sector agrícola. Los beneficios del aumento de la productividad agrícola han sido patentes en todo el mundo y la subregión del COAN no constituye una excepción. Para aumentar la productividad del sector agrícola y mejorar así las condiciones de vida de la población rural pobre, el FIDA apoyará actividades que ayuden a los agricultores a invertir en sus fincas. Entre esas actividades figuran las inversiones en tecnologías que permitan ahorrar agua y reducir los costos de producción a largo plazo (por ejemplo, la sustitución del riego superficial por el riego por goteo o por aspersión), la plantación de árboles frutales más resistentes a la sequía y el cercado de pastizales, la construcción de terrazas, la nivelación de tierras, etc.

Infraestructura rural. Se tiene cada vez mayor conciencia de que la infraestructura rural, como, por ejem-

plo, los sistemas de riego en pequeña escala, los caminos rurales o secundarios, el abastecimiento de agua potable y el saneamiento, constituye una parte importante del entorno propicio que se requiere para reducir la pobreza. Esas inversiones tienen un efecto multiplicador sustancial en lo que respecta a aumentar la actividad económica y los puestos de trabajo no agrícolas, así como la acumulación de activos en el sector rural. Sin embargo, como las zonas rurales, en especial las regiones remotas y montañosas, suelen tener una baja densidad de población, tanto el sector público como el privado son reacios a invertir en ellas a causa del bajo rendimiento de las inversiones y los elevados costos de mantenimiento. En colaboración con los gobiernos de la subregión del COAN, el FIDA movilizará recursos de otros donantes para financiar inversiones en infraestructura. Las obras de infraestructura se decidirán de acuerdo con las prioridades de las comunidades que contribuyan en efectivo o en especie y se hagan responsables del mantenimiento de los trabajos.

Instituciones financieras rurales. Si bien el FIDA seguirá trabajando con los bancos oficiales de desarrollo agrícola de la subregión, también aumentará su apoyo a las instituciones financieras rurales autosuficientes y sostenibles de base comunitaria. El modelo institucional específico puede variar de un país a otro según cuáles sean las necesidades y las características de las comunidades interesadas. En algunas zonas, podrán ensayarse nuevos enfoques innovadores a fin de cerciorarse de la viabilidad de cualquier programa en gran escala antes de iniciarlo. En general, se alentará a las instituciones financieras rurales a que consigan la autosuficiencia financiera movilizándolo sus propios recursos. En lo posible, las partes interesadas participarán en la preparación y el diseño de los planes desde el principio. Asimismo, será importante reforzar la capacidad de las instituciones locales para asumir la gestión y la supervisión de los planes de microfinanciación una vez terminados los proyectos. El FIDA debe intentar colaborar con ONG nacionales o internacionales y organizaciones privadas que se especialicen en promover esos servicios para los pobres y puedan contribuir a las actividades de formación, asistencia técnica y fomento de la capacidad. La estrategia de financiación rural del FIDA requerirá también dialogar con los gobiernos acerca de las políticas más apropiadas para fomentar el establecimiento de un marco jurídico adecuado en apoyo de instituciones financieras descentralizadas y autónomas de base comunitaria.

Fomento de las microempresas. Si bien el poder de atracción de los pueblos y ciudades es muy fuerte, el sector urbano tiene una capacidad limitada para dar empleo al gran número de campesinos jóvenes migrantes. Además, dadas las limitaciones del sector agrícola tradicional para absorber más mano de obra, será importante fomentar las actividades rurales no agrícola-

las con objeto de diversificar las fuentes de ingresos de la población rural pobre. Algunas de esas actividades pueden ser la producción lechera, la producción de cultivos arbóreos, la elaboración de productos agrícolas, la comercialización de insumos y productos agrícolas, el establecimiento de pequeños talleres de reparaciones, la manufacturación, etc. Estas actividades variarán según cuál sea la base de conocimientos técnicos del país en cuestión, así como su ventaja comparativa y la demanda potencial del mercado. En ese contexto, el fomento de la capacidad y la formación técnica o profesional serán elementos clave de los programas del FIDA, al igual que la promoción de la participación de las mujeres y de jóvenes rurales en las actividades de las microempresas. El desarrollo de las microempresas debería guardar relación con la prestación de servicios financieros rurales, ya que muchas de esas empresas no pueden prosperar si no tienen acceso a la financiación. Las ONG y las organizaciones de base comunitaria colaborarán también estrechamente en esas actividades.

Modalidades de ejecución

Para una realización eficaz de las actividades en los ámbitos de intervención antes mencionados, el FIDA propone los siguientes enfoques país por país:

Enfoque basado en programas en vez de en los proyectos tradicionales. Quizás sería más eficaz, productivo y efectivo que el enfoque adoptado por el FIDA en la subregión del COAN se centrara, más que en proyectos individuales, en programas a largo plazo y en iniciar proyectos individuales en el contexto de programas más amplios. Al emprender programas a largo plazo, el FIDA y otros donantes también tendrían que plantear estratégicamente y coordinar más a largo plazo su intervención en la subregión. Esos programas permitirían asimismo al FIDA invertir sus recursos de manera más efectiva, ahorrando y consiguiendo más cofinanciación de los donantes en apoyo a los programas. Aumentarían también su capacidad de entablar un diálogo a largo plazo sobre los temas de los programas y posiblemente de lograr un mayor impacto a la larga. Este enfoque, sin embargo, requeriría un diseño y unos planes de crédito más flexibles.

Inversión en proyectos innovadores y planes experimentales. Cuando proceda, el FIDA seguirá invirtiendo en proyectos innovadores que puedan repetirse en otros países. Como en la subregión ha sido más difícil ejecutar proyectos de desarrollo comunitario y con participación de los beneficiarios, el FIDA debería seguir estudiando la manera de acelerar el desarrollo de organizaciones de base con carácter experimental. Luego podrán seleccionarse los planes que hayan tenido éxito y adaptarse a otros países, una vez demostrada su viabilidad y sostenibilidad en el primer país.

Beneficiar directamente a los grupos más pobres. Los programas y proyectos del FIDA procurarán

beneficiar directamente a la población rural pobre en las zonas con mayores concentraciones de pobreza. Entre los más afectados figuran los agricultores de las zonas de secano (como en Argelia, Jordania, Marruecos, Siria, el Sudán, Túnez, Turquía y el Yemen); los pequeños agricultores de zonas de regadío (Egipto, el Líbano y el Yemen) y cuencas hidrográficas (Argelia, Marruecos, Túnez y Turquía); las poblaciones de regiones montañosas y remotas (Argelia, Marruecos, Turquía y el Yemen); los pastores (Marruecos, Siria y Túnez); y las familias encabezadas por mujeres y los campesinos jóvenes desempleados de toda la subregión.

Enfoque participativo. El FIDA seguirá fomentando la participación de las comunidades en las que trabaja, incluidas las organizaciones de base, los grupos de mujeres, las ONG, otras organizaciones dedicadas al desarrollo, las instituciones oficiales locales y el sector privado. En la medida en que sea viable y apropiado, esos grupos deberían participar en el diseño y la ejecución de los proyectos.

Fomento de la capacidad de las instituciones locales. Para la sostenibilidad de los programas se requiere que las instituciones locales sean capaces de proseguir su trabajo y sus actividades una vez terminada la intervención del FIDA. Con esa finalidad, es preciso asignar recursos para fomentar la capacidad de las instituciones locales que se espera que asuman la administración de las actividades del programa, así como prestar más asistencia técnica a dichas instituciones.

Transferencia de funciones a los usuarios finales y participación del sector privado. Dada la falta de presupuesto y de personal de los gobiernos para seguir prestando servicios a las comunidades rurales, el FIDA apoyará actividades que fomenten la transferencia de funciones de los servicios gubernamentales a los usuarios finales y al sector privado. Esto se aplicará a los servicios veterinarios, la comercialización agrícola, el mantenimiento de infraestructura rural (camino y abastecimiento de aguas) y la ordenación del agua para riego, los pastizales, las cuencas hidrográficas y los bosques.

Participación de la mujer en el desarrollo. A fin de corregir las desigualdades entre los sexos, el FIDA procurará conseguir sobre todo la participación de grupos de mujeres y beneficiar directamente a las campesinas pobres en cualquier tipo de proyectos actuales y futuros (financiación rural, fomento de las microempresas rurales, nuevas tecnologías para zonas secas, etc.). El FIDA ha hecho ya una donación de asistencia técnica para potenciar la capacidad del personal de los proyectos y mejorar los resultados de proyectos actuales y futuros en lo que respecta a la ayuda a las mujeres rurales. Además, el FIDA alentará a las mujeres a que se organicen en asociaciones cívicas a fin de poder exponer sus necesidades y defender sus derechos.

Apoyo a programas de investigación y fomento de la capacidad mediante donaciones de asistencia técnica.

El FIDA procurará movilizar otros recursos que no sean préstamos, como por ejemplo donaciones de asistencia técnica, para fomentar y apoyar la puesta en marcha y ejecución de programas. Esas donaciones servirán para apoyar actividades concretas de programas que requieren investigación, asistencia técnica, fomento de la capacidad o evaluación del impacto. Una buena iniciativa a este respecto sería buscar donaciones para levantar mapas de la pobreza en determinados países, que serían de gran utilidad para que el FIDA pudiera localizar las bolsas de pobreza y de este modo orientar sus intervenciones con mayor precisión. El FIDA intentará también movilizar recursos financieros para investigaciones concretas a cargo de centros de reconocido prestigio, como el Centro Internacional de Investigación Agrícola en las Zonas Secas, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias y el Centro Árabe para el Estudio de las Zonas Áridas y las Tierras Secas. Como debe prestarse mayor atención a los aspectos socioeconómicos de los ingresos y la pobreza, será imprescindible establecer a este respecto una amplia interacción con las universidades, las instituciones de investigación y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Pilares del Plan de Acción

El Plan de Acción del FIDA descansa sobre cuatro pilares fundamentales: el diálogo sobre políticas, las asociaciones estratégicas, la gestión de los conocimientos y la gestión del impacto. Tal como se describe a continuación, la estrategia del FIDA en la subregión del COAN se basa firmemente en esos elementos.

Diálogo sobre políticas. Gracias a sus proyectos y programas, a sus asociaciones con otros donantes y partes interesadas, y a su experiencia de trabajo con la población rural pobre, el FIDA puede desempeñar una función catalítica entablando un diálogo fructífero con los gobiernos de la subregión del COAN. Además de dar ejemplo mediante los programas que apoya, el FIDA se propone trabajar más activamente ayudando a los gobiernos a establecer un marco normativo propicio para la reducción de la pobreza rural. En muchos países, las dificultades políticas son a menudo el mayor obstáculo para promover la capacidad de acción y el bienestar de los pobres rurales. Por consiguiente, el FIDA reforzará su intervención a nivel de la formulación de políticas para atender las necesidades de los pobres de manera más sostenible.

Para el conjunto de la subregión del COAN, las cuestiones más importantes de un diálogo sobre políticas favorables a los pobres son las siguientes: a) establecimiento de un marco jurídico y regulador apropiado para apoyar a las organizaciones base y a las instituciones comunitarias locales, incluidos planes de

microfinanciación y agrupaciones de usuarios para la ordenación de los recursos naturales; b) descentralización y transferencia de funciones y poder financiero a las organizaciones de base comunitaria, con un sistema de recuperación progresiva del costo de los servicios prestados; c) fomento de la igualdad de la mujer y mayor promoción de grupos de mujeres rurales; d) mejor orientación de las actividades de mitigación de la pobreza rural para atender y dar más poder a los grupos más pobres; y e) promoción de la seguridad en la tenencia de la tierra y de los derechos de los usuarios de recursos naturales (pastizales, recursos hídricos, pesca, etc.).

Asociaciones estratégicas. En vista de los limitados recursos financieros de que dispone para hacer frente al enorme problema de la pobreza rural, el FIDA buscará activamente y aprovechará oportunidades estratégicas para complementar la labor de otros importantes organismos y programas y establecer sinergias con ellos. Estas alianzas pueden consistir en sistemas de cofinanciación o financiación paralela, o bien entranar la participación del Fondo en un diálogo sobre las políticas adecuadas y la gestión de los conocimientos. Habida cuenta de los graves problemas de desertificación y degradación del suelo que padece la subregión, se intentará establecer asociaciones con el Mecanismo Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Mientras que el FIDA se concentra en la agricultura y las actividades de base comunitaria en proyectos de desarrollo por zonas, otras instituciones podrían apoyar el desarrollo de infraestructuras sustanciales o invertir en la educación y la sanidad, aspectos ambos esenciales para el desarrollo rural de la subregión.

Las principales instituciones multilaterales apropiadas para forjar alianzas en la subregión del COAN son el Banco Mundial, el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, el FADES, el BIsD, el Banco Africano de Desarrollo, el Organismo Árabe para el Desarrollo y las Inversiones Agrícolas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. En cuanto a la asistencia bilateral, se ha recibido apoyo de los gobiernos de Francia, Italia, el Japón, los Países Bajos y Suiza. Se estudiarán las posibilidades de cooperación con la Unión Europea y el Gobierno de España, habida cuenta de sus intereses comunes en la subregión.

Gestión de los conocimientos. Gracias a su amplia intervención en la subregión, iniciada hace más de 20 años, y a sus alianzas con otros donantes, el FIDA ha establecido una importante base de conocimientos que es posible compartir y difundir. Además, en los campos en que las experiencias positivas son todavía provisionales, como en la microfinanciación y el desarrollo rural participativo, el FIDA podría benefi-

ciarse enormemente aprendiendo de los demás y ampliando sus conocimientos.

En la subregión del COAN, el FIDA se propone centrarse en los aspectos siguientes: a) la interacción fructífera con otros programas y países a fin de beneficiarse de sus experiencias; b) talleres y seminarios que reúnan a las partes interesadas a fin de compartir conocimientos y difundir información sobre la pobreza rural y los modos de combatirla; y c) donaciones para financiar investigaciones sobre temas regionales apropiados (por ejemplo, investigaciones agrícolas para las tierras secas, evaluación de las repercusiones de las políticas adoptadas, etc.) y difundir sus resultados en diversos foros y medios de comunicación, incluida Internet. La evaluación en curso de los resultados obtenidos con anteriores donaciones de asistencia técnica es un buen ejemplo de la gestión de los conocimientos en la subregión, ya que tiene por finalidad aprovechar a nivel intersectorial las experiencias de investigaciones anteriores para ayudar a diseñar futuros programas.

Gestión del impacto. A fin de lograr un mayor impacto, el FIDA: a) estudiará la manera de intervenir más en la ejecución y supervisión de los proyectos; b) pondrá en marcha la concesión de donaciones de asistencia técnica para apoyar la ejecución de proyectos y reforzar actividades en las que los gobiernos no están dispuestos a invertir (desarrollo de la sociedad civil, defensa de la igualdad de la mujer, etc.); c) participará en diálogos sobre políticas y en negociaciones a largo plazo con los gobiernos acerca de cuál es la mejor manera de ayudar a la población rural pobre; d) se centrará en proyectos de desarrollo participativo que ofrezcan más posibilidades de sostenibilidad a largo plazo y que interesen más a los beneficiarios; y e) intervendrá en actividades de fomento de la capacidad y de asistencia técnica a lo largo del ciclo de los proyectos a fin de fomentar el desarrollo y reforzar la capacidad de las instituciones nacionales.

Si bien ha sido difícil evaluar el impacto de las actividades del FIDA, en futuros programas se desplegarán más esfuerzos para evaluar el impacto de los proyectos de desarrollo en los beneficiarios y aprender de la experiencia. Esto puede conseguirse mediante: a) evaluaciones basadas en la información recibida de los participantes y los beneficiarios; b) estudios antropométricos, encuestas sobre ingresos y gastos, y otros estudios cuantitativos para medir indicadores concretos (rendimientos, utilización del agua, poblaciones de peces, etc.); c) supervisión de la introducción de cambios en las políticas y la evolución de las instituciones nacionales y su capacidad de hacerse cargo del proceso del desarrollo; y d) una estrecha colaboración con otras partes interesadas que trabajan en pro del desarrollo para preparar mejores herramientas e indicadores que permitan medir y gestionar el impacto.



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