



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 72º período de sesiones

Roma, 25 y 26 de abril de 2001

REINO DE NEPAL

MEMORANDO DEL PRESIDENTE

PROYECTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL TERAÍ OCCIDENTAL
(PRÉSTAMO Nº 452-NP)

INCLUSIÓN DE UN NUEVO COMPONENTE DEL PROYECTO Y REASIGNACIÓN
DE LOS RECURSOS DEL PRÉSTAMO

REINO DE NEPAL

MEMORANDO DEL PRESIDENTE

PROYECTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL TERAI OCCIDENTAL (PRÉSTAMO N° 452-NP)

INCLUSIÓN DE UN NUEVO COMPONENTE DEL PROYECTO Y REASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PRÉSTAMO

I. ANTECEDENTES

1. El FIDA aprobó el Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Terai Occidental (en lo sucesivo, el proyecto) en septiembre de 1997 y declaró su efectividad en marzo de 1998. Se prevé que el proyecto se cerrará en diciembre de 2004. El costo total del proyecto asciende a USD 9,73 millones, de los que DEG 6,55 millones (USD 8,87 millones, aproximadamente) fueron financiados por el FIDA mediante un préstamo, USD 440 000 por el Gobierno de Su Majestad el Rey de Nepal (en lo sucesivo, el Gobierno), USD 80 000 por el Banco de Desarrollo Agrícola de Nepal (BDAN) y USD 340 000 por los beneficiarios. La Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP) gestiona y supervisa el proyecto.

2. El objetivo global del proyecto consiste en aumentar los ingresos y mejorar el bienestar de los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra y las mujeres rurales en la zona del mismo, así como mejorar la viabilidad y sostenibilidad financieras de determinados proveedores de servicios de crédito. Esto se logrará proporcionando servicios de crédito a los grupos-objetivo, apoyo institucional a determinadas sucursales bancarias con el fin de establecer en Nepal una metodología basada en el enfoque del Banco Grameen, capacitación basada en la demanda para mejorar los conocimientos técnicos de los beneficiarios, servicios de extensión en relación con una amplia gama de cuestiones, infraestructura rural básica con arreglo a la demanda y con la ayuda de los interesados, y apoyo a los organismos encargados de la ejecución del proyecto.

3. Como principal organismo de ejecución, el Ministerio de Desarrollo Local está encargado de la coordinación de todas las actividades del proyecto y de la ejecución del componente de extensión y capacitación técnica, así como del componente de desarrollo comunitario. El Banco Rastra de Nepal (BRN) es el responsable de la ejecución de los servicios de crédito y el BDAN de las medidas relativas a los pozos entubados.

4. Hasta la fecha, el proyecto ha tenido un impacto significativo en los beneficiarios, a pesar de la baja tasa de desembolso. No obstante, se ha producido una serie de acontecimientos inesperados durante la ejecución, como se señala más adelante en las secciones II y III. El principal motivo de preocupación es la aparición de una crisis que afecta a una parte específica del grupo-objetivo del FIDA, concretamente las antiguas *kamaiya* (familias que estaban sometidas al régimen de servidumbre).

5. Atendiendo la recomendación de la misión de supervisión enviada por la OSP en julio de 2000 y la solicitud formulada por el Gobierno en septiembre de 2000, la División de Asia y el Pacífico del FIDA envió sobre el terreno una misión de información bajo la dirección del gerente de operaciones para el país. Tras intensos debates con varios departamentos del Gobierno, los principales organismos

donantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las antiguas *kamaiya*, la misión de información elaboró un memorando en el que se hacían recomendaciones relativas a la modificación del diseño del proyecto. El Gobierno, en principio, aprobó estas recomendaciones y el FIDA, a continuación, envió sobre el terreno una misión de seguimiento técnico. Esta misión trabajó en estrecha colaboración con el Gobierno, las comunidades y las ONG para elaborar una propuesta (junto con una estimación de sus costos) de establecimiento de un nuevo componente del proyecto, que consta de tres subcomponentes principales destinados a las antiguas *kamaiya*: i) desarrollo de la vivienda; ii) fomento de los medios de vida; y iii) fortalecimiento de la capacidad. Se calcula que el costo total del nuevo componente ascenderá a 302 millones de rupias nepalesas (NPR), esto es, USD 4,1 millones. Sobre la base del diseño detallado del componente expuesto en el informe elaborado por la misión de seguimiento técnico en enero de 2001 y en respuesta a una solicitud oficial del Gobierno, se propone que: i) se modifique el diseño actual del proyecto para incluir el nuevo componente; ii) se financie el costo del componente por medio de la reasignación de los recursos del préstamo; y iii) se modifique en consecuencia el convenio de préstamo vigente.

II. LAS ANTIGUAS KAMAIIYA

6. En Nepal, se abolió la esclavitud en 1924 y la Constitución de 1990 prohibió el trabajo en régimen de servidumbre, por lo que el empleo forzoso de mano de obra en cualquier actividad es anticonstitucional y punible por la ley. El *Muluki Ain* (Código Civil) de 1963 y la Ley de Contratos de 1964 también prohíben dichas prácticas contractuales relativas a la mano de obra. A pesar de estas disposiciones jurídicas, el trabajo en régimen de servidumbre, en la forma que se conoce como sistema *kamaiya*, se ha practicado en Nepal hasta hace poco, fundamentalmente en cinco distritos del Terai –Banke, Bardiya, Dang, Kailali y Kanchanpur–, en las regiones del medio y el lejano oeste. El sistema *kamaiya* estaba generalizado (por encima del 95%), especialmente entre los *tharu*, habitantes originales del Terai nepalés, hecho que subraya la dimensión étnica del sistema.

7. El Gobierno empezó a preocuparse por este problema a mediados de la década de 1980, fecha en la que se inició una investigación oficial. Finalmente, en respuesta a la creciente preocupación de la opinión pública y de la clase política en relación con el trabajo en régimen de servidumbre, el Gobierno anunció la prohibición del sistema *kamaiya* el 17 de julio de 2000, declarándolo ilegal, liberando a las antiguas *kamaiya* de todas las deudas con sus señores con efecto inmediato y estableciendo una pena de tres a diez años de prisión en caso de incumplimiento.

8. Aunque esta medida recibió un amplio respaldo popular, ha surgido un nuevo problema al que deben enfrentarse las antiguas *kamaiya*. Inmediatamente después del anuncio del 17 de julio de 2000, unas 1 300 *kamaiya* se quedaron sin hogar, al ser expulsadas de sus anteriores viviendas y obligadas a refugiarse en lugares públicos, como colegios, oficinas, tierras, etcétera. Las medidas de ayuda adoptadas por diferentes organismos en respuesta a este problema han contribuido a rehabilitar temporalmente a las antiguas *kamaiya* en campamentos, pero su acceso a los servicios básicos continúa siendo muy limitado y sus perspectivas en lo relativo a los medios de vida a medio y largo plazo siguen siendo precarias. Se han señalado casos de inanición y un acceso insuficiente al agua potable. Además, los desplazados son solamente una parte de las 9 000 antiguas *kamaiya* que se estima que había, las cuales no poseen tierras ni fincas y viven de lo que les ofrecen sus señores respectivos. Por consiguiente, encontrar una solución eficaz y sostenible al problema de las antiguas *kamaiya* es urgentemente necesario y fundamental para garantizar la emancipación real de esas familias.

III. JUSTIFICACIÓN DEL NUEVO COMPONENTE DEL PROYECTO

9. Una misión de identificación general enviada sobre el terreno por el Centro de Inversiones de la FAO en mayo de 1993 señaló a la atención del FIDA los problemas del sistema de las antiguas *kamaiya*. Una de las propuestas de la misión para la intervención del FIDA se refería a la necesidad urgente de asistir a estas personas para que escapasen del círculo vicioso de la deuda, especialmente en el caso de los *tharu*. La identificación del Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Terai Occidental se llevó a cabo inmediatamente después que se recibiera el informe de la misión. En septiembre de 1994, se había finalizado el informe de formulación, que hacía especial hincapié en las dificultades de las antiguas *kamaiya* y de otros ocupantes ilegales sin tierras. Se designó a estos grupos como grupo-objetivo prioritario para el proyecto del FIDA y la misión recomendó un programa de reasentamiento de ocupantes ilegales que incluyese financiación para mejorar la vivienda. Sin embargo, este planteamiento se abandonó en la evaluación *ex ante* porque la nueva política del Gobierno sobre el régimen de tenencia de la tierra y la ayuda a la vivienda había cambiado y ya no se disponía de la ONG seleccionada para ejecutar el componente.

10. El proyecto se aprobó en su forma reducida y se estaba ejecutando cuando el Gobierno declaró que se debía liberar antes del 17 de julio de 2000 a todos los trabajadores sometidos al régimen de servidumbre. Esta decisión repentina del Gobierno se puede atribuir a un fuerte movimiento de la sociedad civil que viene desarrollándose en Nepal desde la introducción de la democracia representativa. Evidentemente, este cambio radical en la política del Gobierno tiene importantes consecuencias en el proyecto en curso.

11. Aunque en la actualidad son teóricamente libres, la mayoría de las antiguas *kamaiya* no posee tierras o fincas y vive en campamentos de ayuda humanitaria dirigidos fundamentalmente por ONG y financiados por organismos de las Naciones Unidas como el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Las condiciones de vida en los campamentos son pésimas, la vulnerabilidad de las antiguas *kamaiya* sigue siendo alta y, a medida que pasan los años, tendrán cada vez menos posibilidades de llegar a ser independientes. Consciente de que las antiguas *kamaiya* corren un grave riesgo de tener que volver a recurrir a los prestamistas, el Gobierno elaboró un documento titulado “Propuesta para la ayuda inmediata a los trabajadores de las antiguas *kamaiya* recientemente emancipados en el Nepal occidental y su rehabilitación inmediata” y lo presentó a varios donantes, entre los que se incluía el FIDA.

12. Las antiguas *kamaiya* son, sin duda, el grupo más vulnerable y explotado de la población rural pobre en Nepal y el hecho de que sean los *tharu* –un grupo indígena– las principales víctimas del sistema lo hace especialmente censurable. Varias misiones enviadas por el FIDA sobre el terreno durante la preparación del proyecto pusieron claramente de manifiesto que este grupo merecía una atención y un apoyo especiales del FIDA. En retrospectiva, es evidente que la misión de evaluación *ex ante* del proyecto infravaloró la fuerza de la presión de la sociedad civil en favor de la liberación de las *kamaiya*. También está claro que el diseño original debería haber sido lo suficientemente flexible para adaptarse a un cambio en la política del Gobierno como el que se ha producido y para permitir al proyecto encauzar la ayuda a las antiguas *kamaiya*, como se pretendía en un principio.

13. La ejecución de los componentes originales del proyecto ha sido lenta. En los 35 meses que han transcurrido desde que el proyecto entró en vigor, la tasa de desembolso no llega al 19%, incluyendo la asignación a la Cuenta Especial. No parece probable que se ejecute en grado significativo uno de los principales componentes –los pozos entubados–, porque el Gobierno ha suprimido las subvenciones previstas para el mismo. Además, la rupia nepalesa se ha depreciado en más de un 30% desde la evaluación *ex ante*. Por consiguiente, se espera que las tasas de desembolso en DEG sean inferiores a lo previsto en la evaluación *ex ante*. La propuesta de un componente relativo a las

antiguas *kamaiya* (véase la sección IV) se formula tomando plenamente en consideración las reasignaciones necesarias para la inclusión del nuevo componente. También tiene en cuenta la tasa de desembolso actual y los cambios mencionados en la política de subvenciones del Gobierno, que afectarán a los componentes actuales del proyecto de forma bastante significativa.

IV. ACTIVIDADES QUE SE FINANCIARÁN EN EL MARCO DEL NUEVO COMPONENTE

14. El componente propuesto de actividades para la rehabilitación de las antiguas *kamaiya* consta de tres elementos, a saber: i) desarrollo de la vivienda; ii) fomento de los medios de vida; y iii) fortalecimiento de la capacidad.

Desarrollo de la vivienda

15. Se proporcionará financiación para el desarrollo de: i) un nivel mínimo aceptable de vivienda; ii) agua potable; y iii) instalaciones de saneamiento. Considerando factores como el límite de los costos, así como la viabilidad y la idoneidad técnicas, en función de las condiciones físicas y climáticas del Terai, se han previsto créditos para la construcción de 9 000 casas de ladrillo a un costo por unidad de NPR 19 398. Las propias antiguas *kamaiya* aportarán mano de obra no cualificada y semicualificada y el Gobierno proporcionará madera para la construcción. Aprovechando los recursos baratos y fácilmente disponibles de agua subterránea, también se han previsto créditos para la construcción de un total de 1 800 pozos entubados con bomba manual, a un costo por unidad de NPR 3 500, en beneficio de 9 000 antiguas *kamaiya*. Finalmente, se han previsto créditos para la construcción de 9 000 letrinas con sistemas de ventilación mejorados a un costo por unidad de NPR 2 175.

Fomento de los medios de vida

16. Este subcomponente comprende cuatro elementos: i) extensión agrícola; ii) capacitación técnica; iii) riego; y iv) financiación del capital de explotación. Se contratará a ONG para ejecutar todo el subcomponente durante un período de al menos dos años y para movilizar, motivar y capacitar a los grupos de antiguas *kamaiya* en lo relativo a la producción comercial de diferentes productos agrícolas de gran valor, respetando las condiciones locales. Se crearán nuevos y mejores canales de comercialización y se institucionalizarán las actividades en el marco de cooperativas de comercialización gestionadas por los productores. La evaluación de los costos de los requisitos de asistencia técnica se basa en la suposición de que las ONG mantendrán una oficina por cada 1 000 familias-objetivo. Las antiguas *kamaiya* necesitarán diferentes formas de capacitación técnica especializada para desarrollar sus conocimientos, principalmente cursillos de un día de duración diseñados para desarrollar conocimientos técnicos sobre actividades concretas relacionadas con una determinada microempresa. Se han previsto créditos para una media de cinco de dichos cursillos por familia a un costo de NPR 1 000 por familia (NPR 200 por participante y por curso) y un total de 900 pozos entubados poco profundos o pozos elevadores, a razón de uno por grupo de 10 familias. Suponiendo que las antiguas *kamaiya* proporcionen la mano de obra requerida, se calcula que el costo por unidad ascenderá a NPR 40 000. Como la situación económica de las familias-objetivo no les permite adquirir semillas mejoradas, fertilizantes, aperos agrícolas y otros insumos no agrícolas, se propone que se proporcione a cada una de ellas un capital de explotación inicial de NPR 3 000 en forma de donación.



Fortalecimiento de la capacidad

17. Este subcomponente se centra en el fortalecimiento de la capacidad del proyecto y de los organismos locales para ejecutar el nuevo componente de actividades para la rehabilitación de las antiguas *kamaiya*. En la actualidad, el proyecto abarca solamente a 10 comités de desarrollo de aldea (CDA) por distrito, muy pocos para responder a la mayor demanda de servicios en el marco del nuevo componente. Para fortalecer su capacidad de gestión, se dotará al proyecto de personal adicional e instalaciones logísticas. En cuanto organismos de coordinación del desarrollo local, los comités de desarrollo de distrito y los CDA tienen la facultad jurídica de establecer prioridades de desarrollo, así como de supervisar y evaluar los programas de desarrollo cuya ejecución esté en curso en sus comunidades respectivas. La participación activa de estos organismos locales será fundamental para la ejecución satisfactoria del nuevo componente y, por consiguiente, para la rehabilitación a largo plazo y sostenible de las antiguas *kamaiya*. Su papel será especialmente importante para crear un entorno social, psicológico y político propicio que evite que vuelva a surgir la explotación por medio del trabajo en régimen de servidumbre y para poner en marcha programas especializados para la mujer y el niño (por ejemplo, becas especiales, programas sanitarios y de nutrición, programas para la mujer en materia de empresas, alfabetización y desarrollo de los conocimientos y capacidades técnicas, etcétera). Como su escasez crónica de fondos limitaría su capacidad para crear dichos programas, se han previsto créditos especiales para la rehabilitación de las antiguas *kamaiya* que se depositarán en cada CDA. La partida destinada a este objetivo asciende a NPR 500 por familia.

V. REASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PRÉSTAMO DEL FIDA PARA FINANCIAR LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO HASTA LA FECHA DE CIERRE DEL PRÉSTAMO

18. La reasignación propuesta de los recursos del préstamo toma en consideración los fondos necesarios para financiar las nuevas actividades. En el cuadro *infra* figuran las actividades cuya financiación se propone. Hay que señalar que el ahorro en las categorías existentes, así como los fondos adicionales disponibles como consecuencia de la devaluación de la rupia nepalesa, permitirán que el nuevo componente no afecte a otras actividades planificadas en el diseño original del proyecto. En particular, es probable que no se ejecute de forma significativa el componente original de pozos entubados poco profundos colectivos destinados al riego, debido a que el Gobierno ha eliminado las subvenciones previstas para el mismo.

COMPONENTE DE ACTIVIDADES PARA LA REHABILITACIÓN DE LAS ANTIGUAS KAMAIYA
DESGLOSE DE LOS COSTOS POR SUBCOMPONENTE

Subcomponente	Costo total (miles de NPR)	Costo total (miles de USD)
Desarrollo de la vivienda	200 462	2 708,9
• Vivienda	174 582	2 359,2
• Agua potable	6 300	85,1
• Saneamiento	19 580	264,6
Fomento de los medios de vida	91 100	1 231,1
• Extensión agrícola	19 100	258,1
• Capacitación técnica	9 000	121,6
• Riego	36 000	486,5
• Financiación del capital de explotación	27 000	364,9
Fortalecimiento de la capacidad	10 300	139,2
• Fortalecimiento del proyecto	5 800	78,4
• Fortalecimiento de los organismos locales	4 500	60,8
Costo total	301 862	4 079,2

VI. RECOMENDACIÓN

19. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe:
- a) la inclusión de un componente de actividades para la rehabilitación de las antiguas *kamaiya* en el Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Terai Occidental (préstamo n° 452-NP), conforme a la descripción del componente que figura en la sección IV y al desglose de los costos presentado en el cuadro precedente; y
 - b) una reasignación de fondos, según proceda, con objeto de proveer recursos para la inclusión del nuevo componente.

Lennart Båge
 Presidente