



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 78º período de sesiones
Roma, 9 y 10 de abril de 2003

REPÚBLICA SOCIALISTA DEMOCRÁTICA DE SRI LANKA

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES
(COSOP)

ÍNDICE

	Página
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	ii
PESOS Y MEDIDAS	ii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
MAPA DE LA UBICACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL FIDA EN SRI LANKA	iii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL	1
A. Antecedentes de la economía del país	2
B. El sector agrícola y el desarrollo rural	3
C. La pobreza rural	6
D. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural	6
III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS	8
A. Estrategias y operaciones actuales	8
B. Enseñanzas extraídas	9
IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA	10
A. Función estratégica del FIDA y orientaciones prioritarias propuestas	10
B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos	11
C. Posibilidades de proyección exterior y el sector privado y de cooperación con las ONG	13
D. Oportunidad para establecer vínculos estratégicos con otros donantes	13
E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas	14
F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos	16
G. Vínculos con las prioridades estratégicas institucionales y regionales	16
H. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo	17
 APÉNDICES	
I. COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANÁLISIS DE LAS VENTAJAS, DEFICIENCIAS, OPORTUNIDADES Y RIESGOS [ANÁLISIS FODA])	3
IV. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVIDADES EN CURSO Y PREVISTAS DE OTROS ASOCIADOS EN ACTIVIDADES DE DESARROLLO)	10
V. MAIN OPPORTUNITIES FOR INTERVENTION (PRINCIPALES OPORTUNIDADES DE INTERVENCIÓN)	12

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	rupia de Sri Lanka (LKR)
USD 1,00	=	LKR 96,10
LKR 1,00	=	USD 0,0104

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras (lb)
1 000 kg	=	1 tonelada métrica (t)
1 libra (lb)	=	450 gramos (gr)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas (mi)
1 metro (m)	=	1,09 yardas (yd)
1 metro cuadrado (m ²)	=	10,76 pies cuadrados (ft)
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

ABREVIATURAS Y SIGLAS

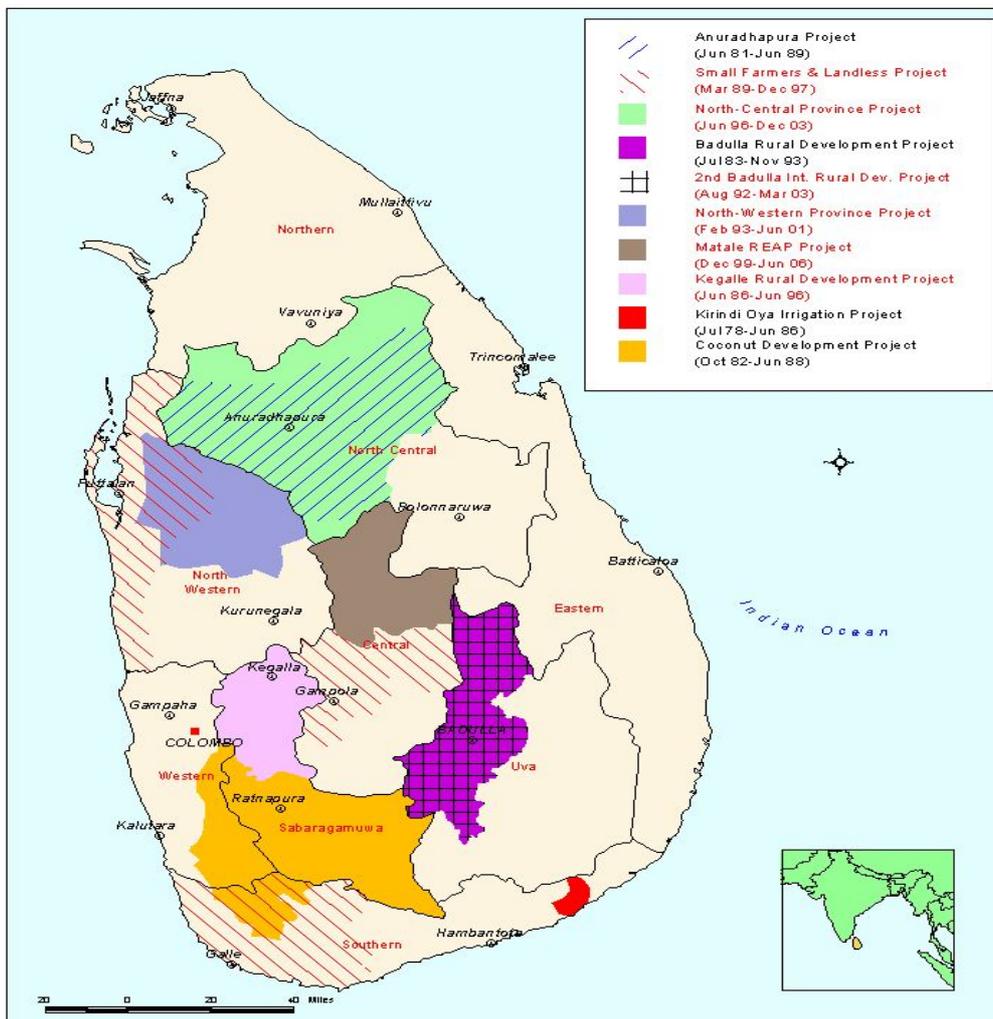
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BAoD	Banco Asiático de Desarrollo
CARE	Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DDI	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
ECP	Evaluación de la cartera de proyectos del país
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
JICA	Organismo de Cooperación Internacional Japonés
LTTE	Tigres de Liberación del Ealam Tamil
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
ONG	Organización no gubernamental
OXFAM	Comité de Oxford para el Socorro en Casos de Hambre
PAC	Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RNB	Renta nacional bruta
SANASA	Movimiento de Sociedades Cooperativas de Apoyo y Crédito de Sri Lanka
SyE	Seguimiento y evaluación
SOE	Servicio de Operaciones Especiales
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA SOCIALISTA DEMOCRÁTICA DE SRI LANKA

Ejercicio fiscal

1º enero - 31 diciembre

MAPA DE LA UBICACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL FIDA EN SRI LANKA



Fuente: FIDA.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.

CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA

Nº de proyecto	Título del proyecto	Institución iniciadora	Institución cooperante	Condiciones de los préstamos	Fecha de aprobación por la Junta
1	Proyecto de Irrigación y Colonización de Kirindi Oya	BAsD	BAsD	Muy favorables	12 abr. 78
58	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Seca de Anuradhapura	BAsD	BAsD	Muy favorables	5 dic. 80
85	Proyecto de Fomento del Coco	BAsD	BAsD	Muy favorables	17 dic. 81
111	Proyecto de Desarrollo Rural de Badulla	FIDA	Banco Mundial/ BIRF	Muy favorables	9 dic. 82
179	Proyecto de Desarrollo Rural de Kegalle	FIDA	Banco Mundial/ BIRF	Muy favorables	5 dic. 85
219	Proyecto de Crédito para Pequeños Agricultores y Campesinos Carentes de Tierra	FIDA	UNOPS	Muy favorables	26 abr. 88
283	Segundo Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Badulla	FIDA	UNOPS	Muy favorables	4 abr. 91
309	Proyecto de Desarrollo Participativo de la Zona de Tierras Secas de la Provincia Noroccidental	FIDA	BAsD	Muy favorables	9 sept. 92
473	Proyecto de Desarrollo Rural Participativo en la Provincia Centro-Septentrional	FIDA	UNOPS	Muy favorables	13 sept. 95
1113	Proyecto para al Adelanto Económico Regional de Matala	FIDA	UNOPS	Muy favorables	3 dic. 98

VI:



RESUMEN OPERATIVO

El presente documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) es fruto de un proceso de consulta de dos años de duración en el que se llevó a cabo una evaluación de la cartera de proyectos del país (ECP) y una serie de estudios y encuestas preparatorios, y que culminó en un taller de los interesados directos y en una reunión a la que asistieron altos asesores y funcionarios estatales y representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONG) y donantes bilaterales y multilaterales que desarrollan actividades en Sri Lanka.

Sri Lanka es un Estado insular relativamente pequeño situado frente al extremo suroriental de la India. Ocupa una superficie de algo más de 65 000 km² y tiene una población estimada de 19,4 millones de habitantes (en 2000), que crece a un ritmo de 1,3% al año. Más del 80% de sus habitantes viven en zonas rurales. País característicamente tropical, con precipitaciones medias en la zona húmeda de 2 500 mm y de 1 200 mm a 1 900 mm en la denominada zona seca, Sri Lanka es predominantemente sinhalés en cuanto a la etnia de sus habitantes y budista en cuanto a su religión, pero hay en el país grandes comunidades tamiles (por lo general, hindúes), musulmanas y cristianas. El índice de desarrollo humano del país es bueno, con tasas medias de alfabetización de adultos del 92% y una esperanza de vida de 73 años; las mujeres disfrutan de una condición jurídica y social relativamente favorable. Ahora bien, el conflicto civil, de 19 años de duración, que enfrentó a sinhaleses y tamiles, provocó la pérdida de más de 65 000 vidas y el desplazamiento de 800 000 personas.

A pesar de la insurgencia y de varios choques externos, en el decenio de 1990 la economía de Sri Lanka obtuvo buenos resultados, registrando un crecimiento real del producto interno bruto del 5,3% al año, junto a un desempleo y una inflación menores. El motor de estos resultados fue el sector manufacturero (textiles y prendas de vestir), cuyos productos predominan entre las exportaciones del país. Sri Lanka tiene la economía más liberal del Asia meridional, pero la situación de su hacienda pública suscita grave preocupación: varios años caracterizados por la inexistencia de disciplina fiscal, una administración pública plétórica, un sistema de recaudación de impuestos ineficaz y otros factores exógenos han provocado un déficit fiscal insostenible. De ahí que en el presupuesto de 2002 figurasen como temas fundamentales la consolidación fiscal, la desreglamentación, la liberalización y la privatización.

El sector agrícola de Sri Lanka comprende cuatro grandes subsectores: el de las plantaciones, que produce diversos cultivos (por ejemplo, té); el doméstico, en que predomina el arroz con cáscara; y los sectores de la silvicultura y la pesca. Ahora bien, desde el decenio de 1990, la aportación del sector manufacturero a la economía nacional ha superado la de agricultura, aunque ésta sigue siendo importante, ya que le corresponde el 21% de la producción nacional, emplea a más del 35% de los trabajadores y constituye un importante estímulo para los demás sectores. Además, en su condición de principal empleador en las zonas rurales, donde vive más del 90% de los pobres, la agricultura representa la posibilidad mejor de reducir la pobreza en todo el país. Aunque los minifundistas producen la mayor parte de la producción agrícola y son los agentes más dinámicos del sector, sus sistemas de producción no reciben un mantenimiento adecuado, y se caracterizan por la escasa economía de escala, los bajos niveles de inversión y la inadecuación de la tecnología empleada. Por consiguiente, las actuales políticas del Gobierno tienen por objeto mejorar la productividad del sector agrícola, aumentar los ingresos de las explotaciones agrícolas y alcanzar la seguridad alimentaria de las familias transformando la agricultura tradicional en una actividad comercialmente viable, para lo cual el Gobierno ha previsto mejorar los mercados de tierras y las disposiciones en materia de tenencia, modernizar los servicios de extensión y los canales de comercialización, armonizar los servicios financieros rurales, promover la descentralización y focalizar con más eficacia los programas de asistencia social en las personas necesitadas.

Aproximadamente cinco millones de personas –el 25% de la población– viven por debajo del umbral de la pobreza, fijado en USD 12 por persona y mes. Esta cifra aumenta enormemente, a ocho millones de personas –el 32% de la población– si se incluye en la categoría de pobres a quienes viven con únicamente USD 15 por persona y mes. Ahora bien, los indicadores sociales del país por lo general son buenos gracias a las grandes inversiones efectuadas por gobiernos anteriores. Aproximadamente el 42% de los habitantes de las zonas rurales son pequeños campesinos concentrados en las provincias Central, Uva, Sabaragamuwa y Meridional, donde el crecimiento agrícola ha sido muy lento y la infraestructura rural es enormemente deficiente o inexistente. El conflicto civil agravó considerablemente la suerte de los pobres, ya que privó a muchas personas de sus medios de subsistencia y produjo decenas de miles de huérfanos y de hogares a cargo de mujeres con pocas o ninguna estrategia de supervivencia.

En Sri Lanka existe una larga tradición de establecimiento de redes de protección social para sus pobres –desde los programas de cupones para alimentos y Jana Saviya de los decenios de 1970 y 1980 al actual Programa de asistencia social Samurdhi iniciado en 1994– que, a pesar de sus carencias, atestiguan el empeño de Sri Lanka de reducir la pobreza. En el Foro de Desarrollo de Sri Lanka, celebrado en junio de 2002, el Gobierno presentó una nueva estrategia de reducción de la pobreza, que se está reforzando en la actualidad mediante estrategias más específicas de asistencia –*The National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconstruction* (el Marco nacional de asistencia, rehabilitación y reconstrucción)– y de crecimiento económico *The Future – Regaining Sri Lanka* (El Futuro: recuperar Sri Lanka)–, tras la solución pacífica del conflicto civil. Esta estrategia de reducción de la pobreza, todavía en ciernes, tiene seis objetivos fundamentales: i) crear un entorno macroeconómico que impulse las inversiones privadas; ii) disminuir la pobreza relacionada con el conflicto fomentando el desarrollo y la armonía social; iii) habilitar a los pobres para que participen en el crecimiento económico y se beneficien de él; iv) mejorar los servicios sociales y las redes de seguridad de los pobres; v) fomentar la capacidad de acción de los pobres y velar por mejorar la administración de los bienes públicos; y vi) poner en práctica un sistema eficaz de seguimiento y evaluación (SyE) para evaluar los progresos en cuanto al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio que inspiraron la estrategia.

Desde 1978, cuando Sri Lanka fue el primer país beneficiario de un préstamo del FIDA, el Fondo ha concedido 10 préstamos al país en condiciones muy favorables por una cuantía total de USD 112 millones. El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y los Gobiernos de Alemania, el Canadá y el Japón concedieron cofinanciación por un total de USD 161 millones. Ya han concluido siete proyectos y se espera que otros dos terminen a finales de 2003. Se ha desembolsado cerca del 69% de los fondos comprometidos, pero se ha cancelado aproximadamente el 27%. Los primeros intentos del FIDA para definir una estrategia nacional para Sri Lanka se remontan a la Misión Especial de Programación de 1979, que formuló varias propuestas de proyectos específicos orientados a grupos homogéneos. En 1993, después de un análisis pormenorizado de las causas de la pobreza, se adoptó un planteamiento más global, que permitió atender a grupos amplios de personas pobres (carentes de tierra, minifundistas, pescadores artesanales, etc.). Además, por vez primera se puso el acento en actividades generadoras de ingresos no agrícolas, el fomento de empresas, la participación de las comunidades y la integración de ONG.

La ECP de Sri Lanka concluyó que, en general, la ejecución de los proyectos había sido satisfactoria en la medida que habían tenido un impacto importante por lo que se refiere a potenciar la capacidad de acción de los grupos-objetivo, sobre todo las mujeres, y a alcanzar muchas metas (en particular, la mejora de las infraestructuras, la producción agrícola y la concesión de créditos), a pesar de que, en muchos casos, los logros no habían estado a la altura de lo esperado. Entre las muchas carencias detectadas estaban la complejidad y rigidez del diseño de los proyectos, las expectativas excesivamente optimistas, la insuficiencia de las actividades de SyE y la discutible sostenibilidad integrada en los proyectos. Ha mejorado lentamente la participación de los beneficiarios en la

actividades de los proyectos, y su identificación con éstos, pasándose de los planteamientos tradicionales jerárquicos de los primeros proyectos de desarrollo rural integrado a los planteamientos más participativos e impulsados por la demanda adoptados en proyectos posteriores. Ello no obstante, la ECP concluyó que las estructuras de gestión de muchos proyectos estaban excesivamente centralizadas y que había múltiples estratos (a nivel de divisiones, provincias y Estado) en lo relativo a la adopción de decisiones.

Las conclusiones iniciales de las consultas en torno al COSOP comprendieron un conjunto de criterios esenciales que el FIDA deberá tener en cuenta al establecer las prioridades de las futuras intervenciones en Sri Lanka: la probabilidad de que la intervención tenga un impacto en los pobres; la sostenibilidad de la intervención gracias a la potenciación de la capacidad de acción del grupo-objetivo; la focalización en las mujeres; y un grado elevado de innovación y de posibles funciones. Para cumplir estos criterios, la mejor función estratégica y la orientación prioritaria más adecuada de las intervenciones del FIDA consistirán en centrarse en tres sectores rurales: i) la zona seca, donde todavía vive la mayoría de las “personas estructuralmente pobres”; ii) el sector de las plantaciones y las aldeas situadas en sus alrededores, donde persisten bolsas de pobreza extrema y crónica entre los trabajadores y minifundistas; y iii) las zonas costeras y su interior, donde los pescadores pobres y otras personas pobres se ganan la vida, sobre todo en zonas damnificadas por el conflicto. Habida cuenta de las grandes cantidades de compromisos de donantes subutilizadas destinadas a actividades de asistencia y reconstrucción en las zonas del conflicto, se convino en que, si bien el FIDA no se centraría en esas zonas, tampoco las pasaría totalmente por alto.

De conformidad con la estrategia de reducción de la pobreza y con la estrategia regional del FIDA para la región de Asia y el Pacífico, se respaldarán planteamientos innovadores en los siguientes ámbitos esenciales: i) acceso de los pobres de las zonas rurales y grupos marginados a los recursos (tierras de plantaciones y zonas secas abandonadas o subutilizadas, masas de agua costeras, etc.); ii) las mujeres, como punto de entrada preferido, pero teniendo cuidado de no imponerles una carga excesiva; iii) técnicas de movilización social (por ejemplo, el método de “investigación estimativa” utilizado en otros lugares de Asia); iv) métodos sencillos de transferencia directa de fondos a las comunidades más pobres; v) diseño y aplicación flexibles basados en los programas y procesos; vi) vinculaciones comerciales con las zonas rurales y entre ellas; y vii) asociaciones entre los pobres de las zonas rurales y entidades del sector privado y del sector no estructurado de la economía. Además, se determinaron cuatro posibles intervenciones de proyectos que podrían ser tramitadas por el FIDA: un programa de apoyo a medios de subsistencia sostenibles en la zona seca que consolidará las experiencias anteriores del FIDA y permitirá cubrir a gran número de personas, en particular a mujeres; un fondo de fomento de iniciativas rurales focalizado en las mujeres, que debería facilitar la incorporación del enfoque de género en las actividades generales y aprovechar en mayor medida los puntos fuertes de las mujeres; un programa de desarrollo de plantaciones de pequeños cultivadores que se focalizará en los estratos más marginados de la población y les permitirá integrarse en la sociedad; y un programa de ordenación de recursos de las zonas costeras, destinado a las comunidades más aisladas que viven en una ecología frágil y están gravemente amenazadas por factores externos.

Durante las consultas en torno al COSOP se detectaron varias posibilidades de intervención conjunta con asociados en actividades de fomento del desarrollo: con el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para mejorar el acceso a los recursos de tierras y costeros y los servicios de extensión, con el BASD, para apoyar la microfinanciación y vincular las plantaciones comerciales con las de los pequeños cultivadores; con el Organismo de Cooperación Internacional Japonés (JICA), el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DDI), el Comité de Oxford para el Socorro en Casos de Hambre (OXFAM, Reino Unido) y la Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE) en materia de elaboración de planteamientos sostenibles de medios de subsistencia; y con el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) en materia de fomento de microempresas.



Los principales terrenos de diálogo sobre políticas con el Gobierno y otras instancias comprenderán la tenencia de las tierras y los derechos de acceso del grupo-objetivo del FIDA; la focalización y la puesta en práctica de programas de asistencia social para que las comunidades puedan asumir la responsabilidad de elegir a sus beneficiarios; la descentralización y la retrocesión de potestades; y el reforzamiento de la focalización de la estrategia de reducción de la pobreza en el sector rural y agrícola.

Según los resultados de la cartera de proyectos, Sri Lanka ha demostrado que es un buen prestatario de los recursos del FIDA. Además, a pesar del conflicto civil de 19 años de duración, es asimismo uno de los 10 países en desarrollo que mayores contribuciones han aportado a los recursos del FIDA. Así pues, para seguir apoyando el desarrollo rural en el país, la consolidación de la paz y los esfuerzos para prevenir conflictos una vez concluido el conflicto civil, se ha fijado el volumen indicativo de la asistencia financiera del FIDA a Sri Lanka durante el período quinquenal de 2003 a 2007 en USD 60 millones, para financiar tres nuevas operaciones escogidas entre las cuatro mencionadas anteriormente, a condición de que se disponga de los recursos necesarios. De esa cuantía, USD 1,5 millones se reservarán para financiar donaciones (asistencia técnica, Servicio de Operaciones Especiales (SOE), Programa Ampliado de Cooperación (PAC) FIDA/ONG y donaciones referentes a proyectos), a fin de llevar a cabo actividades experimentales o actividades de apoyo a la preparación o al diseño de futuros proyectos y programas. Además, y a fin de prestar más apoyo a esas intervenciones, se movilizará más recursos para donaciones del fondo para situaciones posteriores a conflictos cuya creación se está estudiando actualmente.

I. INTRODUCCIÓN

1. En estrecha consulta con los interesados directos, la Oficina de Evaluación y Estudios del FIDA llevó a cabo una evaluación de la cartera de proyectos del país (ECP) referente a Sri Lanka, que concluyó en junio de 2001. Entre mediados de 2001 y octubre de 2002, la División de Asia y el Pacífico puso en marcha un nuevo proceso de consultas con objeto de preparar un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) referente al país. Para ello se comenzó por efectuar una serie de estudios y encuestas de la cartera de proyectos del FIDA, de los que formaban parte temas como los medios de subsistencia sostenibles en las plantaciones de té, sobre todo en la región Central; un examen de las disposiciones y prácticas en materia de tenencia de tierras en las zonas rurales de Sri Lanka; y problemas y opciones para elaborar planes relativos a los pequeños cultivadores de té. Además, se efectuaron exámenes generales de la situación macroeconómica y del país, en particular, de las consecuencias del conflicto civil, de 19 años de duración, en las economías de las provincias septentrional y nordoriental del país. Las consultas culminaron en un taller de los interesados directos¹, al que siguió una reunión de alto nivel², que tuvieron lugar en Colombo, Sri Lanka, a mediados de octubre de 2002. Los asistentes a ambas reuniones suscribieron las conclusiones y recomendaciones del COSOP.

2. Las consultas se beneficiaron de la promesa de una verdadera paz, plasmada en el éxito del diálogo entre el Gobierno y los Tigres de Liberación del Ealam Tamil (LTTE) y de tres recientes documentos de política del Gobierno³, consagrados a la reducción de la pobreza; la resolución del conflicto, el fomento y la consolidación de la paz; y el desarrollo macroeconómico basado en el crecimiento. El hecho de que se elaborasen esas políticas al mismo tiempo que se redactaba el COSOP creó oportunidades para un diálogo constructivo y para establecer alianzas con muchos asociados en el desarrollo. Además, el COSOP se benefició del documento del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, completado a principios de 2001 y que está poniendo en práctica la familia de las Naciones Unidas en conjunto.

3. Se espera que el COSOP constituya en los próximos años la base de todas las nuevas intervenciones del FIDA y de las actividades relativas a proyectos financiados con donaciones en Sri Lanka.

II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL

4. Sri Lanka es un Estado insular, en forma de pera, situado frente al extremo sudoriental de la India. Se trata de un país relativamente pequeño en comparación con la generalidad de los demás países asiáticos, pues tiene una superficie apenas superior a 65 000 km². Su población estimada asciende a 19,4 millones de habitantes (en 2000), el 80% de los cuales aproximadamente vive en zonas rurales, y crece al ritmo modesto –para un país en desarrollo– del 1,3% al año. La densidad demográfica es de aproximadamente 300 habitantes por km². El país tiene una topografía irregular y disimilar, con un macizo central. Un cinturón litoral (de menos de 100 m de altura), al que siguen llanuras continuadas (de entre menos de 100 y 500 m de altura) de distintos anchos se extiende hasta las estribaciones del macizo central. El clima es ecuatorial y tropical, según la altura. Las

¹ Al que asistieron representantes de organismos oficiales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, y varios donantes bilaterales y multilaterales.

² A la que asistieron asesores superiores del Primer Ministro, los Ministros pertinentes, secretarios de todos los ministerios interesados y los Directores Generales de Planificación Nacional y Recursos Externos (Ministerio de Desarrollo y Ejecución de Políticas).

³ Véanse: a) *Connecting to Growth: Sri Lanka's Poverty Reduction Strategy*, junio de 2002; b) *National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconstruction (3Rs)*, junio de 2002; y c) *The Future – Regaining Sri Lanka*, octubre de 2002.

precipitaciones son desiguales y dividen en términos generales al país en dos zonas climáticas: la denominada zona húmeda, en el sudoeste del país, y la denominada zona seca, que abarca el resto. Las precipitaciones anuales de la zona húmeda ascienden en promedio a 2 500 mm y en la zona seca oscilan entre 1 200 mm. y 1 900 mm. Sri Lanka es predominantemente sinhalés por su etnia y budista en cuanto a su religión, con grandes comunidades de tamiles (por los general hindúes), musulmanes y cristianos. Las fricciones entre tamiles y musulmanes han perturbado gravemente los últimos 19 años de la larga historia del país.

5. El país tiene buenos índices de desarrollo humano, con tasas de alfabetización de adultos del 92% (1998) y del 98% de matriculación en enseñanza primaria, y una esperanza de vida media de 73 años (superior en el caso de las mujeres). También tiene indicadores relativamente favorables por lo que se refiere a la condición jurídica y social de la mujer, con tasas de alfabetización del 88% y una esperanza de vida de 75 años. La participación de la mujer en la población activa ha aumentado del 26% en 1971 al 37% en 2000. Ahora bien, en Sri Lanka persiste la discriminación en función del sexo a causa de factores socioculturales que todavía no han sido totalmente superados.

6. El conflicto, de 19 años de duración, entre los LTTE y la mayoría sinhalés tuvo consecuencias devastadoras en todas las facetas de la vida del país. Más de 65 000 personas fueron muertas y no menos de 800 000, desplazadas. Miles de personas de todos los grupos étnicos y religiosos han sido objeto de graves violaciones de sus derechos humanos, sobre todo grupos vulnerables como las mujeres, los niños, los jóvenes y los pobres. La guerra provocó grandes destrucciones de la infraestructura económica y social y desvió un porcentaje importante de los recursos nacionales a finalidades militares. Según cálculos del Banco Central de Sri Lanka, el conflicto ha disminuido el crecimiento económico anual del país entre un 2% y un 3%. El proceso de paz puesto en marcha por el nuevo Gobierno y los LTTE en diciembre de 2001 ya está empezando a dar frutos para la población.

A. Antecedentes de la economía del país

7. A pesar del agravamiento del conflicto civil y de varios choques externos procedentes de la economía mundial, Sri Lanka consiguió mantener un índice de crecimiento del producto interno bruto (PIB)⁴ del 5,3% al año durante el decenio de 1990, antes de la repentina recesión de 2001. La renta nacional bruta (RNB) per cápita estimados ascendieron a USD 870 en 2000. El desempleo disminuyó del 16% en 1990 a menos del 8% en 2000-2001. La inflación se limitó a cifras inferiores al 10% durante la mayor parte de ese período y cayó al 5%-6% en 1999-2000, antes de aumentar al 14% en 2001. El motor de estos resultados ha sido el sector manufacturero, que creció a un ritmo medio anual del 8% en 1990-2000. Aunque ha disminuido su importancia, el sector agrícola sigue siendo un importante aporte al PIB, sobre todo habida cuenta del impulso que da a la manufactura (elaboración de productos de cultivos arbóreos) y a los servicios. Además, el sector agrícola todavía emplea a más del 35% de la población activa, frente a solo el 23% del sector manufacturero.

8. Sri Lanka tiene el entorno comercial más liberal de toda el Asia meridional. Sólo se aplican controles cuantitativos a un puñado de artículos, respecto de los cuales se han mantenido por motivos de seguridad o medioambientales. La proporción entre el comercio y el PIB pasó del 60% a principios de los años noventa a un promedio del 70% en los cinco años últimos. Tradicionalmente, las importaciones son más importantes que las exportaciones, lo cual provoca un déficit comercial persistente que, por término medio, ha sido superior al 8% en los cinco años últimos. Entre las exportaciones predomina el sector manufacturero, en particular los textiles y las prendas de vestir, que generan más del 75% del total de los ingresos por concepto de exportaciones. La agricultura está perdiendo gradualmente su importancia dentro de las exportaciones, habiendo aportado en promedio

⁴ Véanse los datos sobre el país en el apéndice I.

sólo el 20% durante el período de 1996-2000, fundamentalmente a causa del escaso crecimiento de los sectores del caucho y el coco. El té, principal rubro de obtención de divisas hasta principios del decenio de 1990, está alcanzando buenos resultados y representa el segundo subsector exportador por su tamaño, al que corresponde aproximadamente el 70% de todas las exportaciones de productos agrícolas.

9. La situación de las finanzas públicas de Sri Lanka constituye un grave problema. Varios años de excesos fiscales, la plétora de funcionarios públicos, la ineficiencia del sistema de recaudación de impuestos y la práctica de aplicar medidas fiscales para obtener beneficios políticos y electorales han provocados graves déficit fiscales insostenibles, que constituyeron una de las principales causas de la recesión económica de 2001. Por vez primera desde la independencia, obtenida en 1948, el país experimentó un índice de crecimiento del PIB negativo (-1,4%), cifra que contrastó radicalmente con las proyecciones del +4,5%. Otros factores que contribuyeron a estos malos resultados fueron: la recesión mundial generalizada desde 2000, que empeoró las relaciones de intercambio de los países en desarrollo, sobre todo los que tienen una economía abierta como Sri Lanka; la “sequía” de 2000 y 2001; y, hasta finales de 2001, el empeoramiento de la situación de la seguridad interna.

10. A finales del decenio de 1970 fue liberalizada la economía de Sri Lanka —antes que las de otros países en desarrollo—, pero desde entonces ha perdido su ventaja competitiva porque las reformas han sido aplicadas a medias y a causa de los 19 años de conflicto civil. Después de que el crecimiento del PIB bajara al 3,8% en 1996, se reanudó el proceso de reforma y se hicieron progresos importantes en materia de desreglamentación y liberalización de la economía. Desde entonces se han aplicado varios grandes planes de privatización, entre otros sectores, en las plantaciones. Ahora bien, el ritmo de las reformas volvió a interrumpirse en 1999-2001, al agravarse la guerra civil, y las elecciones distrajerón la atención del Gobierno de la economía, pero en enero de 2001 la rupia de Sri Lanka fue puesta en situación de flotación antes del apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) a la balanza de pagos. Los temas esenciales del presupuesto de 2002 del Gobierno tuvieron por eje la consolidación fiscal, la ampliación de la desreglamentación, la liberalización y la privatización. En 2002, el Gobierno empezó a buscar más apoyo de donantes para su estrategia de reducción de la pobreza y crecimiento económico, en el marco de la cual se ha comprometido a efectuar reformas económicas más amplias y hondas, entre las que destacan el paso gradual de una agricultura de subsistencia de baja productividad a una agricultura orientada al comercio. Al respecto, se trata de ayudar a los pobres a obtener el porcentaje que les corresponde de los beneficios que se espera extraer del crecimiento económico.

B. El sector agrícola y el desarrollo rural

11. El sector agrícola (comprendidas la silvicultura y la pesca) creció a un ritmo medio anual del 2,5% entre 1990 y 2000, aunque su importancia relativa en la economía en general sigue disminuyendo. Al igual que el resto de la economía, el sector registró una tasa de crecimiento negativa de -3% en 2001, a pesar de lo cual sigue siendo un factor determinante importante del PIB, al que corresponde directamente el 21% de la producción nacional y que emplea aproximadamente al 35% de la mano de obra. El estímulo indirecto que proporciona a otros sectores, como el manufacturero (elaboración de productos de cultivos arbóreos) y los servicios hace que el sector agrícola sea aún más importante de lo que estas cifras dan a entender. Además, la agricultura constituye la mejor posibilidad de reducir la pobreza en el país porque absorbe el mayor porcentaje de la mano de obra pobre.

12. El sector agrícola está dividido en cuatro subsectores generales: i) el de las plantaciones que, entre otras cosas, produce los tres principales cultivos de exportación (té, caucho y coco); ii) el agrícola doméstico, que produce fundamentalmente arroz con cáscara, pero también otros cultivos extensivos anuales, hortalizas y algo de ganadería; iii) el forestal; y iv) la pesca. De los

principales cultivos en plantación, únicamente el té tiene posibilidades de crecimiento real. En 1995 se privatizaron las plantaciones de té y, en los cinco años siguientes, registraron nuevas marcas productivas, salvo en 2001, en que se invirtió la tendencia a causa de una grave sequía. Los té de crecimiento lento (el 62% de la producción de 2001), producidos fundamentalmente por minifundistas privados, siguen siendo la categoría más dinámica, con un rendimiento de 2 212 kg/ha –casi el doble de los de las empresas con mayores plantaciones–. Aproximadamente el 66% de los árboles caucheros y el 75% de los cultivos de cocos están en manos de minifundistas, y ambas actividades adolecen de descuido, escasas economías de escala y falta de capitales para inversión a causa de los deficientes servicios financieros. El sector agrícola interno está aquejado de baja productividad por muy diversos problemas, entre ellos los créditos limitados y la escasez, o bajos ritmos de adopción, de tecnologías modernas adecuadas y de semillas de elevada calidad. Otros factores negativos son la fragmentación de las parcelas; las pérdidas poscosecha, calculadas en el 40%; la incoherencia de la fijación de los precios de los productos y de las políticas comerciales, y las limitaciones de los mercados.

13. Los cultivos en plantación rindieron aproximadamente el 20% de la producción agrícola. El arroz con cáscara predomina en el sector no consistente en plantaciones y arroja entre el 15% y el 20% de la producción agrícola, según las condiciones climáticas. Otros cultivos, entre ellos los extensivos y varios cultivos para la exportación de elevado valor, arrojan aproximadamente el 40%, y el resto se divide entre la pesca (cerca del 10%) y la silvicultura (poco más del 5%).

14. **Política agrícola.** Los objetivos del marco de política agrícola actual son mejorar la productividad agrícola, aumentar los ingresos de las explotaciones agrícolas y asegurar el abastecimiento de alimentos a precios asequibles⁵. Un objetivo secundario es facilitar la transformación de la agricultura tradicional en una actividad rentable comercial y económicamente. Al mismo tiempo, ese marco reconoce la importancia de la agricultura en pequeña escala como instrumento para reducir la pobreza en las zonas rurales. Las propuestas del Gobierno para maximizar la contribución del sector agrícola a la reducción de la pobreza consisten en: mejorar los mercados de tierras y reforzar las disposiciones vigentes en materia de tenencia de tierras; poner mejores tecnologías a disposición de los pequeños campesinos mediante investigaciones adaptativas intensivas sobre tecnologías que han dado buenos resultados en otros lugares; trasladar la responsabilidad de la producción comercial de semillas, los servicios de veterinaria, etc., al sector privado; racionalizar los servicios oficiales de extensión en el plano local, utilizando gestores privados siempre que sea posible; implantar la recuperación parcial de costos y otros mecanismos de financiación local para fomentar la adaptación de las investigaciones y de los servicios de extensión a las necesidades de los pequeños agricultores; y modernizar el sistema comercial agrícola.

15. **Comercialización y precios de los productos básicos agrícolas.** Conectar a las comunidades pobres y marginadas con los mercados internos y nacionales en fase de crecimiento es una parte importante de la estrategia de reducción de la pobreza que aplica el Gobierno. Para ello, el Gobierno tiene el propósito de crear un entorno propicio para que **el sector privado intervenga en actividades de comercialización y elaboración**, a fin de estimular la economía rural. Además, el Gobierno está empeñado en establecer un régimen de fijación de precios e incentivos más orientado al mercado, disminuyendo su participación directa en los mercados de productos básicos y el empleo de precios administrativos, reduciendo gradualmente el nivel de protección de los mercados internos agrícolas, racionalizando las subvenciones a los abonos y haciendo su política comercial agrícola más estable y transparente. Ahora bien, en un contexto de mundialización cada vez más acusada y de competencia aguda en los mercados internacionales, se debe prestar aún más atención a las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio y a los acuerdos comerciales bilaterales o regionales, con la finalidad expresa de proteger el sector agrícola nacional frente a la inestabilidad del mercado mundial.

⁵ Plan de inversiones públicas, 1999-2001.



16. **Acceso a la tierra.** De todas las tierras agrícolas de Sri Lanka (aproximadamente una tercera parte de su superficie), cerca de 1 380 000 ha (61%) son de propiedad estatal y 880 332 ha (39%), de propiedad privada. El crecimiento demográfico ha reducido el tamaño de las parcelas medias. En 1982, casi dos terceras partes de las parcelas tenían una superficie inferior a dos acres (0,8 ha), pero esta superficie ha disminuido aún más desde entonces a causa de las herencias y de las pérdidas de tierras agrícolas productivas que se han empleado para asentamientos, y por la degradación de las mismas. El acceso de trabajadores residentes y no residentes a tierras de plantaciones es uno de los puntos más importantes de las negociaciones entre los sindicatos y las empresas propietarias de plantaciones (Janatha Estates Development Board, Sri Lanka State Plantations Corporation y Regional Plantation Company). Además, al haberse restablecido la paz en todo el país, se plantea el problema de qué sucederá cuando regresen las grandes cantidades de personas desplazadas internamente y reclamen sus tierras y hogares. El Gobierno tiene dos iniciativas principales en curso en materia de reforma agraria y regularización: el proyecto experimental respaldado por el Banco Mundial sobre titulación de tierras y servicios conexos, puesto en marcha a comienzos de 2002, y la puesta en práctica de una política nacional de usos de la tierra con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Las políticas concretas dentro de la política nacional general de usos de la tierra consisten en un programa de asignación de tierras para atender demandas reales de terrenos agrícolas y residenciales y la distribución de tierras subutilizadas y no utilizadas dependientes de entidades estatales.

17. **Servicios financieros rurales.** Desde finales del decenio de 1980, el Gobierno ha atribuido un papel esencial a la microfinanciación en sus programas de reducción de la pobreza. Ahora bien, lo hizo reconociendo a un amplio abanico de agentes, comprendidas instituciones financieras oficiales, cooperativas, organizaciones no gubernamentales (ONG), otras organizaciones no oficiales y distintas entidades y proyectos oficiales, pero sin aplicar los oportunos controles. A resultas de todo ello, las instituciones financieras de Sri Lanka pueden ser clasificadas conforme a tres categorías principales: las instituciones financieras reguladas por el Banco Central con arreglo a la Ley de Banca de 1988, esto es, todos los bancos comerciales, los ocho bancos regionales de desarrollo y dos bancos de ahorro y desarrollo; las cooperativas, reguladas por el Departamento de Cooperativas; y las ONG oficiales que actúan en un marco “de regulación suave” conforme a la Ley de Ordenación de Sociedades y a la Ley de Organización de los Servicios Sociales Voluntarios. Esta situación constituye un riesgo para las instituciones de microfinanciación dinámicas y para la protección de los ahorros y depósitos de los clientes. El Gobierno está reestructurando actualmente el sector de la microfinanciación con ayuda de asociados como el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), con el objetivo esencial de armonizar y aumentar la transparencia del marco legislativo y normativo existente y de promover prácticas idóneas y una gestión financiera rigurosa a fin de fomentar la aparición de un sector de microfinanciación eficaz y sostenible.

18. **Descentralización rural.** Conforme a la 13ª Enmienda de la Constitución, en 1987 se inició la retrocesión de potestades a las provincias. Ahora bien, los esfuerzos encaminados a alcanzar una retrocesión y descentralización significativas han tropezado con la inexistencia de una clara delegación de competencias administrativas y fiscales a las autoridades locales⁶. Un problema importante en el terreno de la buena administración política y social es la necesidad de una participación más eficaz de todos los ciudadanos en la adopción de decisiones, en la gestión y la distribución de bienes y servicios sociales y en la supervisión y la evaluación de las actividades del sector público. También tiene considerable importancia la tarea de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones públicas.

⁶ Marco de las Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo de Sri Lanka (2002-2006), enero de 2001.

19. **Las organizaciones de la sociedad civil en las zonas rurales.** Sri Lanka tiene una tradición de sociedades y organizaciones basadas en las aldeas, con distintos niveles de actividad y eficacia. Los grupos más antiguos son las organizaciones de campesinos, aunque sucesivos programas y proyectos oficiales han promovido otros, entre ellos los grupos Samurdhi, las organizaciones de aldeas y las organizaciones comunitarias integradas. En el país actúan otras sociedades y grupos, entre ellos algunos de crédito y financiación rural y que proporcionan otros servicios sociales, como las muy respetadas y tradicionales “sociedades de donación por fallecimiento”. Es frecuente que una persona sea miembro de varias organizaciones. A pesar de su largo historial, la mayoría de las organizaciones de base carecen de capacidad administrativa, técnica y financiera. En alguna medida, los gobiernos anteriores han contribuido a que así sea: el largo historial de subvenciones oficiales en el sector del abastecimiento de agua, los grandes programas de asistencia social, la inexistencia de recompensas y sanciones, la permanente renuencia a adoptar planteamientos participativos, la menor importancia atribuida a la agricultura y la falta de recursos para financiar la creación de capacidades se cree que son los motivos fundamentales de que las organizaciones de campesinos adolezcan de debilidad⁷.

20. **Medio ambiente.** La degradación de las tierras, la erosión del litoral y el agotamiento de la cubierta forestal tienen consecuencias negativas en la diversidad biológica de Sri Lanka, y los desechos industriales y las escorrentías de aguas negras de los centros urbanos están contaminando los recursos de agua dulce y los hábitat costeros. La escasa aplicación de las normas de protección del medio ambiente ha disminuido la eficacia de la política medioambiental vigente, adecuadamente definida, que comprende evaluaciones obligatorias del impacto medioambiental de todos los proyectos de construcción de infraestructuras e industriales. En las zonas rurales, los pobres son víctimas de la degradación de las tierras, aunque contribuyen a ella, ya que muchos de ellos ocupan tierras estatales para obtener medios de subsistencia. La inexistencia de títulos de propiedad de esas tierras y el escaso acceso a créditos o a planes de formación hace que la gente adopte prácticas de usos de la tierra insostenibles. Además, los pobres de las zonas rurales dedican gran parte de su jornada a recoger leña, lo que aumenta la presión que se ejerce sobre las zonas protegidas.

C. La pobreza rural

21. Aproximadamente cinco millones de personas, el 25% de la población, viven por debajo del umbral de la pobreza, de LKR 1 153,2 (USD 12 por persona y mes), y otros tres millones (el 39%) viven con LKR 1 441,5 (USD 15) por persona y mes. Ahora bien, a pesar de esta difundida pobreza, el índice de desarrollo humano del país –que tiene en cuenta otros aspectos, entre ellos el acceso a servicios– es relativamente bueno. Aproximadamente el 90% de los pobres de Sri Lanka residen en las zonas rurales y casi el 42% de ellos son pequeños campesinos⁸. Aparte de las zonas damnificadas por el conflicto, la mayoría de los pobres se concentra en las provincias Central, Uva, Sabaragamuwa y Meridional, donde el crecimiento agrícola ha sido muy lento y la difusión de actividades no agrícolas ha tropezado con graves deficiencias en las infraestructuras, sobre todo caminos y carreteras, electricidad, riego y comunicación. En esas provincias también es frecuente la malnutrición entre los niños. En seis de las siete provincias (excluidas las provincias septentrional y oriental), y con considerables variaciones de una a otra, entre el 60% y el 75% aproximadamente de los habitantes no tiene acceso a electricidad, entre el 27% y el 48% a agua potable y entre el 20% y el 34% a saneamiento.

⁷ Evaluación de la cartera de proyectos en el país del FIDA: Sri Lanka, enero de 2002.

⁸ *Connecting to Growth: Sri Lanka's Poverty Reduction Strategy (PRS)*, Gobierno de Sri Lanka: 2002.

22. El conflicto civil estallado en las zonas septentrional y oriental del país ha tenido graves consecuencias en la pobreza, provocando el desplazamiento de unas 800 000 personas de sus hogares y fuentes de subsistencia y el que miles de niños perdieran a uno de sus progenitores o a ambos. También ha hecho que aumentara el número de hogares a cargo de mujeres, que es más probable que estén expuestos a duras condiciones económicas. Según el censo de 1981 (últimas cifras disponibles), aproximadamente 2,8 millones de personas, el 15% de la población del país, viven en las provincias del norte y el oriente del país.

D. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

23. Sri Lanka posee una larga tradición de prestación de complementos de ingresos y asistencia con miras al progreso económico de los grupos pobres. Casi el 20% del gasto corriente del Estado se utiliza en transferencias a las familias. El Gobierno ha patrocinado programas propios de reducción de la pobreza, entre ellos el Programa de cupones para alimentos en 1979, el amplio Programa Jana Saviya en 1989 y su variante, consistente en el Programa de asistencia social Samurdhi, de amplitud nacional, en 1994. Mientras que el primer programa y la primera fase del segundo tenían por objeto fundamental alcanzar la seguridad alimentaria de grupos vulnerables, las sucesivas variantes de estos programas tuvieron objetivos múltiples. El Programa Jana Saviya vinculó los beneficios a la participación en programas productivos, como obras públicas rurales, servicios comunitarios o el perfeccionamiento de competencias y capacitación profesional. Recientemente, el Gobierno ha puesto en marcha un proceso de consultas para obtener la participación y la intervención de la sociedad civil, el sector privado, donantes y todos los organismos oficiales pertinentes en la preparación de un marco nacional de reducción de la pobreza. La estrategia de reducción de la pobreza resultante fue presentada oficialmente ante el Foro de Desarrollo de Sri Lanka celebrado en junio de 2002⁹. La estrategia está siendo reforzada en la actualidad mediante otras dos, denominadas *National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconstruction (3Rs)* (Marco nacional de asistencia, rehabilitación y reconstrucción), ampliado en la actualidad al *National Framework for Repatriation, Reconciliation, Recovery and Reconstruction (4Rs)* (Marco nacional para la repatriación, la reconciliación, la recuperación y la reconstrucción), más el programa *The Future – Regaining Sri Lanka* (El futuro: recuperar Sri Lanka), cuyo tema principal es el crecimiento económico (8%-10%). La estrategia de reducción de la pobreza resultante se basa en seis ejes principales:

- crear un entorno macroeconómico propicio e impulsar las inversiones del sector privado suprimiendo los obstáculos a la productividad y mejorando las oportunidades económicas y sociales de los pobres;
- disminuir la pobreza relacionada con el conflicto fomentando el desarrollo y la armonía social, negociando una solución política del conflicto, elaborando un marco constitucional aceptable para todos y agilizando el desarrollo en las zonas asoladas por la guerra;
- crear oportunidades para que los pobres y las comunidades marginadas participen en el crecimiento económico mediante inversiones en infraestructura rural que los vinculen a los mercados, y promoviendo el cambio estructural de la economía rural de sistemas de producción de bajos insumos y producción a un desarrollo orientado comercialmente;

⁹ El Foro de Desarrollo 2002, denominado normalmente Reunión del Grupo de Consulta, tuvo lugar en Colombo por vez primera y asistieron a él representantes de 39 organismos donantes.



- invertir en las personas para acumular los recursos humanos que necesita una sociedad justa y próspera, gracias a un mayor acceso a servicios sociales de calidad (sanidad pública, educación, agua potable, focalización cuidadosa de las redes de seguridad social como el Programa de asistencia social Samurdhi, etc.);
- potenciar la autonomía de los pobres y reforzar la buena administración de los asuntos públicos para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia, la previsibilidad y la participación popular en los asuntos públicos, al tiempo que se desalienta el cacicazgo y la interferencia políticos; y
- realizar un seguimiento y evaluación (SyE) eficaz utilizando metas e indicadores adecuadamente definidos, para evaluar si Sri Lanka está alcanzando los objetivos de desarrollo del Milenio, que constituyeron la base de la estrategia del Estado de reducción de la pobreza a largo plazo.

24. La estrategia de reducción de la pobreza se basa en el supuesto de que la existencia de una macroeconomía estable y competitiva es requisito previo indispensable para la reducción sostenida de la pobreza. A medio plazo, la principal tarea macroeconómica es disminuir la magnitud del déficit fiscal, habida cuenta del tamaño de la deuda pública y de la disminución del recurso a fuentes de financiación en condiciones favorables. Otras tareas son la necesidad de completar la privatización de las empresas paraestatales comerciales; mejorar la gestión comercial y las normas de buen gobierno de los bancos de propiedad estatal y las empresas públicas; implantar regulaciones más flexibles del mercado del trabajo; mejorar la sostenibilidad de las pensiones públicas; y aumentar el ámbito de las iniciativas del sector privado en los servicios no bancarios. Se trata de reformas técnicamente complejas que pueden tener costos de ajuste grandes e imprevisibles. Para avanzar en estos terrenos será necesario un apoyo sostenido de inversiones, asistencia técnica y diálogo sobre políticas durante años. Además, existe cierta incertidumbre acerca de las consecuencias que las reformas tendrán en los pobres y de en qué medida el crecimiento esperado será realmente favorable a éstos, como se prevé en la estrategia de reducción de la pobreza. Por ejemplo, la presión para reducir el gasto fiscal y el que las reformas previstas (del régimen fiscal, de los planes de subvenciones, etc.) arrojen beneficios menores a los esperados pueden obligar a efectuar recortes en otras partidas del gasto público como los servicios sociales o a dismantelar el sistema de transferencias favorables a los pobres con consecuencias perniciosas para ellos; además, la experiencia de muchos países asiáticos indica que se produce una **desigualdad de ingresos** cada vez mayor en entornos de elevado crecimiento económico. Por otra parte, así como la mundialización y la liberalización económica han provocado un crecimiento económico rápido, también han **incrementado la vulnerabilidad** de esas economías a los choques externos. Así pues, la contribución del FIDA a la estrategia de reducción de la pobreza tendrá por objeto mitigar las consecuencias negativas identificables que el programa de crecimiento pueda tener en los pobres, manteniendo la doble necesidad de un crecimiento y de instituciones favorables a los pobres en el programa de desarrollo y tratando de crear coaliciones en su favor.

III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS

A. Estrategias y operaciones actuales

25. Desde 1978, fecha en que Sri Lanka fue el primer país en recibir un préstamo del FIDA, el Fondo le ha concedido 10 préstamos para proyectos en condiciones muy favorables por un compromiso total de USD 112 millones. Ya se han concluido siete proyectos y se espera que otros dos lo hagan a finales de 2003. Aunque la asistencia del FIDA a Sri Lanka es relativamente pequeña en comparación con la de donantes mayores, como el BAsD, el Japón y el Banco Mundial, el Fondo ha hecho una aportación considerable al desarrollo de algunos de los distritos y segmentos más pobres de la sociedad y en lo que se refiere a ensayar enfoques innovadores que fueron descartados por otros

donantes. En octubre de 2002, se había desembolsado cerca de USD 77,3 millones, el 69% de los compromisos totales, y había sido preciso cancelar al cierre aproximadamente el 27% de las asignaciones iniciales para los préstamos cerrados. Además de los recursos del FIDA, los 10 proyectos mencionados se beneficiaron de USD 161 millones de cofinanciación del BAsD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y los Gobiernos de Alemania, el Canadá y el Japón. Las instituciones cooperantes empleadas para la administración de los préstamos son el BAsD –cuatro proyectos, todos ellos concluidos–, el Banco Mundial –dos, ambos concluidos– y la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) –cuatro, uno de ellos concluido–. La vida media de los proyectos es de 8,2 años y, en promedio, han sido prorrogados 1,4 veces durante siete meses. Las 10 operaciones comprendían cuatro proyectos de desarrollo agrícola, cuatro proyectos de desarrollo rural integrado, una actividad de desarrollo del regadío y un proyecto de desarrollo de la microfinanciación. Tres de los proyectos estaban situados en la zona seca.

26. Los intentos anteriores del FIDA de determinar una estrategia para Sri Lanka se remontan a la Misión Especial de Programación de 1979, la cual concluyó que sólo se podía reducir la pobreza rural ayudando a la gente a participar en actividades económicas que generasen excedentes y propuso proyectos ajustados para grupos más o menos homogéneos (explotaciones agrícolas de igual tamaño, de condición similar y ocupaciones parecidas). En 1993, tras un análisis detenido de las causas de la pobreza y de los medios de subsistencia, el FIDA adoptó un planteamiento más global e integrador, gracias al cual se focalizó en grupos tan amplios como **“todas las categorías de pobres en recursos”** de las zonas rurales, comprendidas las personas sin tierras, los minifundistas, los pescadores artesanales, etc. La estrategia recomendó que:

- prosiguieran los proyectos de desarrollo rural basados en zonas, aunque haciendo más hincapié en actividades no agrícolas mediante componentes de microempresa;
- se hiciese todo lo posible por promover la participación de las comunidades con la concesión de créditos conexos;
- se hiciese gran hincapié en integrar a ONG; y
- se elaborasen y aplicasen instrumentos de planificación participativa mediante la descentralización y la retrocesión de potestades.

27. Los proyectos dimanantes de esta estrategia de segunda generación, comprendida la operación más reciente, el Proyecto para el Adelanto Económico Regional de Matala, tienen objetivos de desarrollo favorables a los pobres más concretos que los proyectos de primera generación, todos los cuales fueron cofinanciados¹⁰ por el BAsD y el Banco Mundial.

B. Enseñanzas extraídas

28. En general, la ejecución de los proyectos ha sido satisfactoria. La ECP informó de que se habían alcanzado logros tangibles y un impacto importantes en lo relativo a potenciar la autonomía de los pobres (sobre todo de las mujeres), la mejora de la infraestructura y el fomento de la agricultura y la concesión de créditos, aunque los logros fueron en muchos casos inferiores a lo previsto. Aunque las primeras operaciones no alcanzaron, con gran diferencia, sus metas iniciales, los proyectos más recientes han llegado a muchos más beneficiarios de los previstos en la evaluación *ex ante*. Se han seleccionado intervenciones específicas en agricultura, regularización de los títulos de las tierras, regadío (rehabilitación de aljibes y pozos para actividades agrícolas), ganadería (cabras) y producción de arroz con cáscara y de té, por su contribución a la mejora del bienestar y los ingresos de los

¹⁰ Véase el Informe de evaluación de la cartera en el país, enero 2002.

pequeños campesinos. Las operaciones, sobre todo las llevadas a cabo en la zona seca, han logrado detener la degradación de los suelos, conservar la humedad de éstos y establecer sistemas de cultivo de secano sostenible para sustituir los cultivos migratorios. Además, los beneficiarios dijeron disfrutar de mayor autonomía gracias a sus instituciones populares de ahorro y crédito. El principal problema del diseño fue que las operaciones en ocasiones eran complejas y las expectativas excesivamente optimistas, pues no tenían suficientemente en cuenta la capacidad de absorción de los organismos de ejecución ni su orientación para combatir la pobreza, y que tenían actividades insuficientes de SyE, un diseño excesivamente rígido y su sostenibilidad era discutible, sobre todo en lo referente a la rehabilitación de los aljibes.

29. En cuanto a las estrategias para hacer participar a los beneficiarios en las operaciones, se observaron tres fases y modelos principales: entre 1978 y 1982, los proyectos de desarrollo rural integrado de primera generación adoptaron el planteamiento jerárquico tradicional con una mínima participación de la comunidad en la planificación, ejecución y adopción de decisiones. Posteriormente, de 1983 a 1995, los proyectos de segunda generación utilizaron el planteamiento participativo modificado de los proyectos de desarrollo rural integrado, basado en promover activamente la participación de las comunidades. Por último, a partir de 1995, las operaciones se han basado cada vez en mayor medida en el capital social existente (las muy diversas organizaciones de aldea) con una intermediación limitada a lo largo de los proyectos. Por lo que se refiere a la experiencia en materia de gestión y organización, algunos proyectos se han basado en una estructura de gestión enormemente centralizada, en la que intervenían habitualmente los organismos y dependencias administrativas centrales y provinciales, ONG, bancos regionales y prestatarios de servicios del sector privado. Los múltiples estratos de organismos dotados de competencia en los planos de división, provincia y Estado, fruto de varios intentos infructuosos de descentralización y retrocesión de potestades, han dado lugar a una duplicación de esfuerzos. Para superar algunas de estas lagunas, la ECP propuso que se examinase la conveniencia de prestar apoyo a mecanismos adecuados que fomentaran la capacidad de dirección en el plano local y potenciaran la capacidad de las instituciones de base para que pasaran a ser asociados eficaces y responsables en el desarrollo.

IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

A. Función estratégica del FIDA y orientaciones prioritarias propuestas

30. Durante el proceso de consultas que desembocó en la preparación del COSOP, se llegó primero a un consenso acerca de varios **criterios esenciales** que deberán ser seguidos para establecer las prioridades de las futuras intervenciones del FIDA en Sri Lanka. Estos criterios comprenden la concesión de prioridad a operaciones que posean las características siguientes (aunque no por orden de importancia): operaciones que tengan un impacto razonablemente tangible en los medios de subsistencia de los pobres; sostenibilidad de iniciativas mediante la plena autonomía de las comunidades locales para encargarse de la gestión y mantenimiento de sus inversiones; focalización en las mujeres y en las zonas menos favorecidas de Sri Lanka; y operaciones que posean un grado elevado de innovación y, en potencia, una función catalizadora.

31. Basándose en un análisis ulterior a partir de los criterios mencionados, se detectaron tres sectores ajustados a las características del FIDA para que éste interviniera. El primero es la **zona seca**, donde se han localizado tres de las 10 operaciones del Fondo. Además, la mayoría de las personas estructuralmente pobres de las zonas rurales –comprendidos los campesinos casi carentes de las tierras altas marginadas y los hogares marginados a cargo de mujeres– se encuentran en esas zonas. El segundo es el **sector de las plantaciones y aldeas circundantes**, donde existen bolsas de pobreza crónica y extrema entre los trabajadores de las plantaciones y los pequeños productores de té, con vínculos deficientes con los mercados. El tercero es la **zona costera y las tierras interiores circundantes**, donde se ganan la vida pescadores pobres y otros pobres, sobre todo en las zonas del

norte y nordeste damnificadas por el conflicto. Aunque muchas veces se considera que estas comunidades son pobres a causa del conflicto (frente a las que son estructuralmente pobres), es evidente que necesitarán apoyo para ordenar de manera cuidadosa y equilibrada los recursos naturales (sobre todo la pesca) de su entorno, ahora que ha concluido el conflicto (que pudiere haber protegido inadvertidamente esos recursos). Durante las consultas para elaborar el COSOP, resultó que varios donantes, como el Banco Mundial, el BAsD, el PNUD y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por citar algunos, ya se han comprometido a actividades de socorro y reconstrucción a gran escala en zonas del norte y del nordeste damnificadas por el conflicto. Lo que sucede más bien es que el Gobierno tiene problemas para absorber los compromisos contraídos en el marco de los distintos programas y proyectos respaldados por los donantes. Por consiguiente, habida cuenta de la situación, se aconsejó al FIDA que no se centrara en las zonas damnificadas por el conflicto, que parecían necesitar una asistencia más bien del tipo “de urgencia”. No obstante, se llegó a un consenso en el sentido de que, siempre que fuera posible y adecuado, en todas las operaciones del FIDA se incluyera actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz.

32. De los tres sectores considerados como áreas propicias a las intervenciones del FIDA, se concederá la prioridad absoluta a un programa de apoyo a medios de subsistencia sostenibles centrándose en las mujeres de la zona seca, al que seguirá inmediatamente otro en el sector de las pequeñas explotaciones agrícolas y una operación de ordenación de recursos (en particular de la pesca) en la zona costera. Ahora bien, habida cuenta de la labor preparatoria del Fondo en el sector de las plantaciones y aldeas circundantes, y del interés permanente del FIDA y del Gobierno por una posible intervención en este terreno, se llevarán a cabo varias acciones experimentales mientras se elabora el primer proyecto para la zona seca. Para ello, se facilitará una donación de asistencia técnica para ensayar distintas opciones de intervención, que ayudará en el proceso de aprendizaje de experiencias directas en lo referente al acceso a los recursos naturales, la reducción de la vulnerabilidad y la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición, y en cuanto a la integración comunitaria (plantaciones/aldeas), la potenciación de la autonomía de la mujer, etc. Esas enseñanzas podrán ser integradas posteriormente en el diseño del proyecto prioritario en segundo lugar. También podrán promoverse actividades preparatorias similares con miras a una posible intervención en favor de los pobres de la costa.

B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos

33. Basándose en el consenso alcanzado al final del proceso de consultas, en los proyectos y programas del FIDA en tramitación para Sri Lanka se integrarán tres oportunidades de intervenciones futuras, seleccionadas entre las cuatro ideas siguientes analizadas en el curso del proceso de consultas en torno al COSOP¹¹.

Intervenciones en apoyo de los medios de subsistencia sostenibles en la zona seca

34. En la **zona seca**, donde vive el 40% de los pobres de las zonas rurales, la finalidad será consolidar algunos de los resultados obtenidos por intervenciones anteriores del FIDA y, al mismo tiempo, introducir varios planteamientos innovadores y tecnologías favorables a los pobres. El reforzamiento de varias organizaciones de base viables y ya existentes dará lugar a un aumento del capital social que se podrá movilizar con eficacia para impartir capacitación a otras comunidades destinatarias. Se prestará apoyo para alentar y facilitar el acceso a los recursos y mercados en la zona seca mediante la mejora de los derechos de uso de las tierras para los pobres, el desarrollo de la infraestructura productiva y social y formación profesional para crear empleo no agrícola, planes de

¹¹ Para un resumen de las principales oportunidades de intervención detectadas véase la matriz adjunta en el apéndice V.

financiación rural para iniciativas de mujeres, etc. Una intervención del FIDA en la zona seca también promovería el desarrollo y la aplicación de tecnología apropiada mediante investigaciones participativas y su difusión en el marco de planes de extensión adecuados a sistemas sostenibles de cultivo de secano basados en la ordenación de los recursos naturales, técnicas de recogida de agua, integración de cultivos y ganadería y prácticas de manejo integrado de plagas. Se introducirán y adaptarán planteamientos innovadores de movilización social, como las técnicas denominadas de “investigación estimativa” empleadas en otras partes del Asia meridional. Como la zona seca abarca casi dos terceras partes del país, habrá que examinar cuidadosamente la ubicación geográfica concreta de cualquier propuesta de proyecto, si bien se recomendó que se diese prioridad a las aldeas de las tierras altas marginadas y a las zonas fronterizas con las zonas damnificadas por el conflicto, o situadas en el interior de éstas y que, a consecuencia de ello, hasta ahora han recibido poquísima o ninguna asistencia exterior.

Intervención en el sector de las plantaciones

35. Una nueva intervención del FIDA en apoyo de actividades de reducción de la pobreza en el sector de las plantaciones se justifica por la pobreza extrema y en curso de agravamiento de los trabajadores de las plantaciones y las comunidades de pequeños campesinos de las aldeas circundantes. La necesidad de semejante intervención es especialmente aguda en plantaciones marginales enormemente endeudadas que han quedado excluidas de los esfuerzos generales en pro del desarrollo y en las que la mayoría de los jornaleros son mujeres. El FIDA llevó a cabo varios estudios preparatorios para el COSOP con ayuda de recursos del Departamento de Desarrollo Internacional (DDI) del Reino Unido, a fin de analizar las estrategias de obtención de medios de subsistencia sostenibles de los trabajadores de las plantaciones, los pequeños cultivadores de té y caucho y las comunidades que viven en las aldeas vecinas. En esos estudios se hallaron varias intervenciones que podrían tener un impacto importante en los segmentos más pobres de las comunidades. Ahora bien, la intervención propuesta en el sector de las plantaciones es algo delicada por varios motivos: en primer lugar, porque intervienen en ella varios problemas como el acceso a plantaciones no productivas o no asignadas a las personas sin tierras y pequeños agricultores. En segundo lugar, porque al competir por la utilización de la misma mano de obra, los planes relativos a los pequeños agricultores y las grandes plantaciones podrían tropezar con problemas. En tercer lugar, por consideraciones políticas que pueden dar lugar a conflictos, referentes a las relaciones entre las plantaciones y las aldeas cercanas (e igualmente pobres), que pueden ser delicadas.

36. Existe, no obstante, margen suficiente para desarrollar una operación experimental relativa a pequeñas plantaciones con miras a la producción de té, caucho y especias, a fin de sentar las bases de una operación mucho mayor en el futuro. Esa intervención capitalizaría el resultado del Proyecto sobre titulación de tierras y servicios conexos actualmente en curso y financiado por el Banco Mundial, y el apoyo a las iniciativas de reforma agraria del Gobierno. El proyecto experimental tendría por destinatarios a los trabajadores de las plantaciones y hogares marginados de aldeas vecinas. También se puede utilizar para superar limitaciones institucionales, establecer un marco normativo y redactar reglamentos y procedimientos con miras a la colaboración entre el sector privado (administradores de plantaciones y pequeños campesinos de cooperativas) en torno a cuestiones como los arrendamientos, las subdivisiones y las disposiciones básicas en materia de plantaciones que luego pueden ser incorporadas a una intervención mayor.

Intervención en materia de ordenación de los recursos en las zonas costeras

37. La guerra civil damnificó gravemente a las comunidades pesqueras de la costa, sobre todo en las partes septentrional y nordoriental del país. El bombardeo de las aldeas de pescadores obligó a muchas familias a marcharse y tanto las que permanecieron como las que han regresado tropiezan con graves problemas por la destrucción de sus hogares, barcos y artes de pesca. Ahora bien, como no

tienen tierra para cultivar, la pesca es la única actividad generadora de ingresos que esas familias pueden realizar. Las comunidades costeras no damnificadas por la guerra civil consisten fundamentalmente en grupos aislados que se enfrentan al agotamiento gradual de los recursos pesqueros por su excesiva explotación. Otros factores externos como la contaminación por aguas negras e insumos agrícolas, el desarrollo no controlado del turismo, etc., han agravado aún más el problema. Una posible intervención apoyada por el FIDA y centrada en las comunidades costeras ayudaría a esas personas a hallar la manera de nutrir su frágil entorno, maximizar y diversificar sus posibilidades de obtener ingresos y mejorar sus relaciones sociales internas y externas. Esa intervención, que no se espera que madure hasta dentro de dos años por lo menos, podría buscar sinergias y basarse en inversiones previas que están siendo planeadas en la zona por varios donantes, como el Proyecto de desarrollo comunitario de la pesca costera de la FAO. De esta manera, se podría tener acceso a información técnica pertinente procedente de iniciativas comunitarias en curso y, al mismo tiempo, contribuir a desarrollar elementos comunes de diálogo sobre políticas¹². Las intervenciones prioritarias podrían consistir en: el reforzamiento de cooperativas de comercialización y la creación de otras nuevas; actividades de diversificación de ingresos (para pobres y mujeres) que no consistan en la pesca; el fomento del turismo ecológico; la rehabilitación de la infraestructura (embarcaderos); la facilitación de equipo para mejorar la calidad de los productos; prácticas de ordenación de los recursos naturales, etc.

Intervención centrada en las mujeres rurales como punto de entrada

38. Se ha demostrado en varias ocasiones que las iniciativas respaldadas por las mujeres rurales pobres registran niveles superiores de éxito y que a menudo tienen un impacto sostenible en los hogares en lo que se refiere a mejorar la seguridad alimentaria y al desarrollo social y económico. En Sri Lanka, hay muchos ejemplos de buenos resultados obtenidos gracias a la intervención de las mujeres de las zonas rurales en actividades de microfinanciación, agroindustrias, huertos familiares, desarrollo de la agricultura y la ganadería, generación de ingresos no agrícolas, etc. También se reconoce ampliamente que esas operaciones tienen un impacto en la nutrición y en la salud y que ayudan a disminuir el alcoholismo. Ahora bien, se sabe perfectamente también que las mujeres no están adecuadamente representadas en los procesos de adopción de decisiones ni en las estructuras de poder de sus comunidades o de la sociedad en general, por su carencia de organización y representación institucionales adecuadas. Un programa de apoyo a iniciativas de reducción de la pobreza de las mujeres de las zonas rurales se prestaría al uso del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) del FIDA, lo cual permitiría plantear gradualmente el reforzamiento de las instituciones de base y los procedimientos de las mujeres en el primer ciclo para que controlen realmente sus recursos y el fruto de su trabajo. Durante la segunda fase se podría ejecutar un programa de grandes inversiones en favor de la mujer, para incluir aspectos como los vínculos con los mercados, la elaboración de productos agrícolas y la transferencia de tecnología.

C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado

39. El FIDA ha adquirido una experiencia considerable en Sri Lanka en lo que se refiere a colaborar con ONG y promover iniciativas locales, comprendidos los Servicios de Fomento de Empresas Económicas Sarvodaya, el Movimiento de Sociedades Cooperativas de Apoyo y Crédito de Sri Lanka (SANASA) y varias ONG más pequeñas prestatarias de servicios. Uno de los ejes estratégicos mencionados consiste en promover organizaciones de base y en crear capital social entre los pobres, ya que se considera que es la única estrategia sostenible para eliminar la pobreza. Con esta finalidad, será necesario establecer alianzas sólidas entre el FIDA y las autoridades locales, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil. Entre las ONG internacionales que actúan en Sri Lanka, hay

¹² Por ejemplo, con respecto a la puesta en práctica del Código de Conducta para la Pesca Responsable.

buenas posibilidades de colaborar con la Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE) en la promoción de planteamientos conformes a medios de subsistencia sostenibles en la zona seca y con el Comité de Oxford para el Socorro en Casos de Hambre (OXFAM) en el apoyo al desarrollo del sector de las plantaciones en beneficio de los jornaleros pobres. Ahora bien, habrá que explorar a fondo estas posibilidades.

D. Oportunidad para establecer vínculos estratégicos con otros donantes

40. El Gobierno del Japón, el BAsD y el Banco Mundial, los principales donantes a Sri Lanka, suelen concentrarse en la política macroeconómica y en las reformas estructurales, grandes proyectos relativos a infraestructuras e intervenciones de apoyo presupuestario –aunque respaldan algunas intervenciones en favor de los pobres en el sector rural–. También prestan una importante asistencia diversas organizaciones de las Naciones Unidas¹³ y varios donantes bilaterales –Alemania, Australia, el Canadá, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y la Unión Europea–, aunque algunos de los segundos suelen centrarse más en reducir la pobreza relacionada con los conflictos, en la administración de los bienes públicos favorable a los pobres y en cuestiones relativas a la potenciación de la autonomía y los servicios sociales. El FIDA sigue desempeñando una función esencial en la agricultura y el desarrollo rural en las regiones más pobres del país y para los segmentos más pobres de la sociedad.

41. El proceso de consultas en torno al COSOP hizo posible entablar debates con donantes pertinentes para determinar los terrenos de posible colaboración. En concreto, se llegó a un acuerdo con el Gobierno para buscar sinergias y establecer alianzas entre el FIDA y otros miembros de la familia de las Naciones Unidas, el BAsD y el Banco Mundial. Además, se identificaron varios donantes bilaterales clave que respaldan la estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno para celebrar con ellos más adelante debates y consultas, cuando se preparen nuevos proyectos y programas del FIDA en los próximos años. Las posibilidades¹⁴ identificadas de esta manera comprenden en particular al Banco Mundial y a la FAO en lo que respecta mejorar el acceso a la tierra y a los recursos costeros, los servicios de extensión agrícola y las actividades de grupos de autoayuda en las aldeas. Con el BAsD, las áreas de colaboración más probables se refieren a las reformas del sector financiero, en particular el fomento de servicios de microfinanciación, y al establecimiento de vínculos entre el desarrollo de los pequeños cultivadores y el del sector privado de grandes plantaciones. Según los debates preliminares, el Organismo de Cooperación Internacional Japonés (JICA) desea buscar sinergias con el FIDA en materia de planteamientos sostenibles de los medios de subsistencia en la zonas secas, para las que está diseñando en la actualidad una nueva intervención. También existe la posibilidad de obtener fondos suplementarios consistentes en donaciones del DDI para promover planteamientos sostenibles de los medios de subsistencia en el marco de las intervenciones propuestas, en tanto que el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) posee una ventaja comparativa en materia de desarrollo de microempresas y supervisión del impacto en la pobreza. Se han establecido contactos con las embajadas holandesa y sueca en Colombo, aunque todavía no se han determinado campos concretos de colaboración a propósito de los cuales habrán de celebrarse conversaciones.

¹³ Véase el apéndice IV.

¹⁴ Para otras posibilidades detalladas, consúltese la sección relativa al diálogo sobre políticas (párrafos 42 a 46) y el apéndice IV.

E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas

42. A fin de reforzar las operaciones de concesión de préstamos del FIDA en las zonas rurales de Sri Lanka, se hará todo lo posible por establecer un diálogo sobre políticas con el Gobierno y sus asociados en el desarrollo en cuatro terrenos principales. Se abordarán cuestiones como la tenencia de las tierras y el acceso a ellas de los pobres marginados y sin tierras, el Programa de asistencia social Samurdhi, la descentralización y la retrocesión de potestades en materia de adopción de decisiones al nivel de base, y por último, el reforzamiento de las actividades rurales y del sector agrícola en el marco de la estrategia del Gobierno de reducción de la pobreza. A continuación se exponen brevemente todas esas cuestiones.

La tenencia de las tierras y el acceso a ellas

43. Como las deficiencias de la estructura de las tierras del país son la causa principal de los malos resultados del sector agrícola, las cuestiones de la tenencia de las tierras y el acceso a ellas son importantes terrenos transversales para la participación del FIDA en un diálogo sobre políticas con el Gobierno y sus asociados. El FIDA posee una valiosa experiencia sobre el terreno para contribuir a ese diálogo, en particular gracias a las actividades de regularización de tierras en sus proyectos en la zona seca. Además, la participación del Fondo en ese diálogo sería especialmente útil en el contexto actual, en que tienen cada vez más importancia las disposiciones en materia de tenencia de tierras que no tengan en cuenta el sexo de los beneficiarios y el acceso equitativo a las tierras, a medida que el país deja atrás un régimen de política estatal centralizada, históricamente restrictiva. Sólo en unas cuantas áreas es más visible, o importante, esta nueva orientación hacia un planteamiento más flexible y orientado al mercado que en lo que se refiere a la tenencia de los recursos de tierras y el acceso a ellos, ya que el 85% de las tierras y el 61% de las tierras agrícolas siguen siendo de propiedad estatal. Además, la tenencia de las tierras y el acceso a ellas es una esfera importante para establecer asociaciones potenciales e innovadoras entre el FIDA, el Banco Mundial, la FAO y el Gobierno de Sri Lanka.

Programa de asistencia social Samurdhi

44. En el país cada vez es mayor el consenso acerca de la necesidad de una reforma estructural del Programa de asistencia social Samurdhi, que, a pesar de sus carencia, atestigua el empeño del Gobierno por facilitar redes de protección social seguridad a los grupos extremadamente pobres y vulnerables que viven en las zonas marginadas y menos favorecidas del país. Diversos estudios y encuestas muestran que el programa, que ampara a más del 50% de la población, adolece de problemas de focalización: sólo el 60% de los hogares del quintil de gastos inferior se beneficia de transferencias de ingresos, y menos del 60% del total de los vales para alimentos Samurdhi llega a los dos quintiles inferiores. Si se reestructurase adecuadamente el programa (cuyo gasto anual total asciende a aproximadamente el 2% del PIB), podría convertirse en un valioso instrumento para reducir la pobreza. Para que así sea, el Gobierno tendrá que seguir en su empeño –en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza– de mejorar la eficacia y la focalización (y disminuir el número) de las transferencias de ingresos y de aumentar la intervención de las comunidades en las inversiones en infraestructura de las aldeas. Existe la posibilidad de que el FIDA preste asistencia al Gobierno para perseguir estos objetivos con carácter experimental en determinadas partes del país, cosa que se podrá hacer ensayando, dentro de proyectos apoyados por el FIDA, varios mecanismos y planteamientos innovadores para permitir a las comunidades decidir los criterios que deben reunir los beneficiarios y consolidar la planificación, la gestión y la ejecución de las actividades de desarrollo de infraestructuras comunitarias.

Procesos de descentralización y retrocesión de potestades

45. Aunque el Gobierno ha instaurado políticas y medidas legislativas adecuadas en materia de descentralización, retrocesión de potestades y transferencia de adopción de decisiones al nivel popular, la puesta en práctica de esas reformas está muy rezagada. Se ha prestado un apoyo mínimo a las comunidades en el marco de varios planes de asistencia social y desarrollo de infraestructuras sociales pero, al no haberse focalizado cuidadosamente las inversiones, éstas suelen alimentar la dependencia de las comunidades rurales respecto de las dádivas. Los planes son considerados inversiones estatales, en lugar de parte de los activos comunitarios. La organización de asociaciones de regantes y otros grupos de interés especial preocupados por el desarrollo en el plano comunitario, y la elaboración de un marco jurídico que defina las funciones y responsabilidades de los grupos, son campos en los que el FIDA sostiene y sigue manteniendo un diálogo sobre políticas constante con el Gobierno. Las actividades encaminadas a potenciar la capacidad de acción de las comunidades rurales serán una característica básica del diseño de cualquier intervención del FIDA que se proponga. Además, se iniciará un diálogo con el Gobierno con objeto de reforzar el proceso de descentralización y de habilitar a las comunidades pobres mediante **mecanismos de financiación directa**. Esta característica innovadora del diseño de los proyectos exigirá nuevos formatos para facilitar el control presupuestario, el mantenimiento de registros y la transparencia en los procedimientos operativos, además de desarrollar mecanismos para las correspondientes actividades de SyE.

Reforzar la focalización de la estrategia de reducción de la pobreza en el sector rural y agrícola

46. Los ejes fundamentales mencionados en la estrategia de reducción de la pobreza comprenden estrategias de gestión macroeconómica, reformas estructurales, crecimiento favorable a los pobres, invertir en la gente y la buena administración de los bienes públicos. Ahora bien, desde que se concluyó la estrategia, poco después de que el nuevo Gobierno tomara el poder y antes de los recientes avances del proceso de paz, ésta presenta lagunas en distintos terrenos. El **primero** de ellos es la falta de focalización en estrategias para el norte y el nordeste, que ahora parecen estar a punto de ser accesibles de nuevo. El **segundo** es la necesidad de acelerar aún más el crecimiento económico del país para superar la carga masiva de la deuda y otros obstáculos a una productividad mayor y sostenible. El **tercero** y último es la necesidad de reforzar todavía más las estrategias estatales centradas en las actividades rurales y del sector agrícola. Los dos primeros eslabones perdidos de la estrategia de reducción de la pobreza están siendo abordados mediante el documento titulado *The Future – Regaining Sri Lanka* (El Futuro: recuperar Sri Lanka), dado a conocer en octubre de 2002, y mediante actividades encaminadas a reducir la distancia entre la asistencia y el desarrollo gracias al *National Framework for Repatriation, Reconciliation, Recovery and Reconstruction (4Rs)* (Marco nacional para la repatriación, la reconciliación, la recuperación y la reconstrucción). En cuanto a este último programa, el FIDA, la FAO y otras entidades podrían respaldar esfuerzos centrados en la creación de instituciones y los marcos políticos que permitan a los segmentos pobres de la sociedad que decidan permanecer y vivir en las zonas rurales aumentar su **acceso a activos, tecnología y mercados**, a fin de que puedan contribuir constructivamente al crecimiento económico.

F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos

47. Para mejorar la gestión de la cartera de proyectos del FIDA en Sri Lanka, basándose en las enseñanzas extraídas durante la ECP, el FIDA desempeñará un papel activo en la promoción de maneras innovadoras y sencillas de facilitar la transferencia directa de fondos a las comunidades rurales más pobres. Para ello, se promoverán procesos participativos de identificación y priorización de iniciativas e inversiones populares y se transferirá gradualmente la responsabilidad de la gestión a las propias comunidades. Además, se darán oportunidades de capacitación y aprendizaje práctico, a fin de crear rápidamente la actividad necesaria entre las organizaciones locales y las instituciones de

los poderes locales y central que prestan servicios directamente a los pobres. De modo similar, el FIDA promoverá diseños de los proyectos más sencillos que se basen más en la capacidad de los interesados directos de establecer asociaciones locales y aumentar gracias a ello su capacidad de absorción.

G. Vínculos con las prioridades estratégicas institucionales y regionales

48. La función y las prioridades estratégicas que habrán de ser respaldadas en el marco de la estrategia actual del FIDA para Sri Lanka están vinculadas a distintos pilares del *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)* y a la estrategia regional aprobada recientemente (2002) para la región de Asia y el Pacífico. Comprenden, en particular, los siguientes temas esenciales: fomentar el acceso equitativo a activos productivos, sobre todo recursos naturales (por ejemplo, tierras de plantaciones, agua para riego, etc.), tecnología y mercados; reforzar el capital humano y social mediante la creación de capacidades y actividades de habilitación; concentrarse en las mujeres y otros grupos marginados, como los trabajadores de plantaciones y los pequeños agricultores de las aldeas situadas en torno a las plantaciones; y centrarse en las zonas menos favorecidas (zona seca, plantaciones, zona costera y tierras interiores aledañas). Otro tema transversal que podría figurar en buen lugar en el diseño y la ejecución de los programas es el de la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, cuando convenga llevar a cabo actividades en ese sentido.

H. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo

49. Sri Lanka está considerado un buen prestatario de recursos del FIDA. Según la ECP, el país ha logrado obtener un impacto significativo gracias a las intervenciones llevadas a cabo, que muchas veces han conseguido atraer fondos de otras fuentes en entornos arriesgados. Al respecto, un buen ejemplo es el JICA, que siguió reproduciendo los logros del Proyecto de Crédito para Pequeños Agricultores y Campesinos Carentes de Tierra mucho después de su clausura en diciembre de 1997. Además, Sri Lanka ha cumplido sistemáticamente sus obligaciones en materia de servicio de la deuda y se encuentra entre los 10 países en desarrollo que han hecho mayores contribuciones a los recursos del FIDA, incluso durante los 19 años de conflicto civil. Ahora bien, a finales de 2003, solo habrá en marcha una intervención apoyada por el FIDA en Sri Lanka, de modo que será necesario reponer rápidamente el número de proyectos en tramitación del Fondo para ayudar al país ahora que sale de la larga y devastadora guerra civil.

50. Basándose en las conclusiones y recomendaciones dimanantes del proceso consultivo para el COSOP, el FIDA elaborará tres nuevas operaciones para Sri Lanka en el período quinquenal de 2003-2007. El volumen indicativo de asistencia financiera que se prestará en el marco de estas operaciones se ha fijado en USD 60 millones, siempre que se disponga de los recursos necesarios para ello. Esta asignación comprenderá un componente de donación por un total de USD 1,5 millones, que se utilizará para financiar donaciones (asistencia técnica, Servicio de Operaciones Especiales (SOE), Programa Ampliado de Cooperación (PAC) FIDA/ONG y donaciones relativas a proyectos), a fin de llevar a cabo actividades experimentales o de apoyo a la preparación y el diseño de las operaciones. Se podría movilizar recursos para donaciones extraordinarias de otras fuentes, comprendido el fondo para situaciones posteriores a conflictos, a partir del momento en que sea operativo. También se movilizarán fondos de contraparte y cofinanciación entre otros asociados en actividades de desarrollo cuando sea adecuado y factible. Las operaciones serán seleccionadas entre las cuatro oportunidades de intervenciones de proyectos e innovaciones antes mencionadas, o bien combinando sus distintos elementos. El volumen de financiación del FIDA para cada intervención se asignará a tenor de las necesidades y de la capacidad de absorción de las instituciones a que se recurra para llevarlas a cabo.



51. La **primera** operación, en la zona seca y focalizada en las mujeres (aunque no será necesariamente el único grupo-objetivo), deberá ser tramitada antes de finales de 2003. La operación se basará en la experiencia del FIDA en la zona. La fecha de clausura de la única operación en marcha, el Proyecto de Desarrollo Rural Participativo en la Provincia Centro-Septentrional, se ampliará un año hasta finales de 2003 para poder hacer una transición sin problemas a la nueva generación de operaciones que el FIDA respaldará en la zona. La **segunda** operación, en el sector de los pequeños agricultores, deberá estar lista para su puesta en práctica en 2006-2007. Su inicio dependerá en gran medida del éxito de las actividades experimentales determinadas durante las consultas con los interesados directos, que deberán ser apoyadas por el FIDA durante un período provisional, que de ser posible debería iniciarse antes del final de 2004. Se recomienda además que la operación experimental, que se basaría en la experiencia con planes de pequeños agricultores en las provincias meridionales, se ejecute en la zona de intervención del Proyecto para el Adelanto Económico Regional de Matala. La **tercera** operación, a lo largo de las zonas costeras y centrada en la ordenación de los recursos pesqueros por las comunidades litorales (en particular, los pescadores artesanales), aunque importante, deberá ser estudiada y revisada más a fondo por los asociados. Para ello, el FIDA debería estudiar la posibilidad de asociarse con otras entidades para llevar a cabo varias actividades preparatorias antes del lanzamiento de una operación con todas sus consecuencias. El objetivo debería ser iniciar los preparativos a más tardar en 2007.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

SRI LANKA

Land area (km² thousand), 2000 1/	65	GNI per capita (USD), 2000 1/	870
Total population (million), 2000 1/	19.4	GNP per capita growth (annual %), 2000 1/	2.4 a/
Population density (people per km²), 2000 1/	300	Inflation, consumer prices (annual %), 2000 1/	4.7 a/
Local currency	Sri Lanka Rupee (LKR)	Exchange rate: USD 1.00	LKR 96.10
=			
Social Indicators			
Population (average annual population growth rate), 1980-99 2/	1.3	Economic Indicators	
Crude birth rate (per thousand people), 2000 1/	17 a/	GDP (USD million), 2000 1/	16 402
Crude death rate (per thousand people), 2000 1/	6 a/	Average annual rate of growth of GDP 2/, 1980-90	4.0
Infant mortality rate (per thousand live births), 2000 1/	15 a/	1990-99	5.3
Life expectancy at birth (years), 2000 1/	73 a/	Sectoral distribution of GDP, 2000 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	4.0	% agriculture	21 a/
Poor as % of total rural population 2/	27	% industry	27 a/
Total labour force (million), 2000 1/	8.4	% manufacturing	16 a/
Female labour force as % of total, 2000 1/	37	% services	52 a/
Education			
School enrolment, primary (% gross), 2000 1/	109 a/	Consumption, 2000 1/	
Adult illiteracy rate (% age 15 and above), 2000 1/	8	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	9 a/
Nutrition			
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 302	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	71 a/
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5), 2000 1/	n.a.	Gross domestic savings (as % of GDP)	20 a/
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5), 2000 1/	n.a.	Balance of Payments (USD million)	
Health			
Health expenditure, total (as % of GDP), 2000 1/	3.1	Merchandise exports, 2000 1/	5 410
Physicians (per thousand people), 1999 1/	n.a.	Merchandise imports, 2000 1/	7 205
Population using improved water sources (%), 1999 4/	83	Balance of merchandise trade	-1 795
Population with access to essential drugs (%), 1999 4/	95	Current account balances (USD million)	
Population using adequate sanitation facilities (%), 1999 4/	83	Before official transfers, 1999 1/	-1 401
Agriculture and Food			
Food imports (% of merchandise imports), 1999 1/	15	After official transfers, 1999 1/	-493
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 1998 1/	2 683	Foreign direct investment, net 1999 1/	193 a/
Food production index (1989-91=100), 2000 1/	116.9	Government Finance	
Cereal yield (kg per ha), 2000 1/	3 191	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP), 1999 1/	-6.9
Land Use			
Arable land as % of land area, 1998 1/	13.5	Total expenditure (% of GDP), 1999 1/	24.1
Forest area (km ² thousand), 2000 2/	19	Total external debt (USD million), 1999 1/	9 473
Forest area as % of total land area, 2000 2/	30.0	Present value of debt (as % of GNI), 1999 1/	46
Irrigated land as % of cropland, 1998 1/	34.5	Total debt service (% of exports of goods and services), 1999 1/	7.9
		Lending interest rate (%), 2000 1/	6.3
		Deposit interest rate (%), 2000 1/	12.9

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database

2/ World Bank, *World Development Indicators*, 2001

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

4/ UNDP, *Human Development Report*, 2001

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Key Performance Indicators	Means of Verification	Critical Assumptions/Risks
<p>A. Strategic goal</p> <ul style="list-style-type: none"> Poverty reduction in rural communities and improved household food security. 	<ul style="list-style-type: none"> Per capita GDP Human morbidity rates Proportion of vulnerable population Families support under Samurdhi Programme 	<ul style="list-style-type: none"> National statistics Socio-economic surveys 	<ul style="list-style-type: none"> Continued Government focus on poverty reduction as a priority
<p>B. Programme development objectives</p> <ul style="list-style-type: none"> Promote sustainable livelihoods among communities living in least-favoured areas (dry zone, estate sector, coastal zone, and surrounding hinterland) through equitable access to productive resources (natural resources and technology); identifying opportunities for income and employment diversification, and access to markets 	<ul style="list-style-type: none"> Income and asset levels Agricultural and off-farm income sources Income stability Calorie and protein intake Crop yields and productivity Reduced use of agro-chemicals More efficient water use in command area Stabilized upland production systems 	<ul style="list-style-type: none"> Household income and expenditure surveys Subsector studies Beneficiary self-assessments Mid-term reviews/evaluations Final project evaluation 	<ul style="list-style-type: none"> No multi-seasonal drought Resolution of civil strife No major outbreak of human disease No major market disruption in export crops (spice and horticultural crops) No external economic shocks Macroeconomic and political stability



STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Table 1: Priority Areas and Issues for Policy Dialogue

Priority Area	Major Issues	Actions required
Smallholder agriculture, livestock and fisheries production	<ul style="list-style-type: none"> • Small and diminishing size of holdings; • Importance of off-farm employment/income-generating activities as livelihood strategy for large majority of smallholder farmers • Poorest concentrated in the dry zone, where soils are less fertile and no irrigation facilities are available; • Low incomes in most rainfed cropping systems • Limited effectiveness and sustainability of past investments in productive infrastructure and extension • Research/demonstration focus not farmer-led • Scope exists for diversification into higher-value crops 	<ul style="list-style-type: none"> • Capitalize on IFAD's (and other donors') successful experience in developing alternative sustainable farming systems in dry marginal areas • Invest in land improvement schemes, including small-scale irrigation but with renewed efforts directed at WUAs • Facilitate private/NGO/cooperative sector goods/services provision • Encourage, foster and support farmer groups, self-help initiatives and the creation of higher-level associations • Support the introduction of, and diversification into, new alternative high-value crops; • Invest in education and promote off-farm income-generating activities
Land tenure and access to resources	<ul style="list-style-type: none"> • 85% of all land and 61% of agricultural land still currently under state ownership; land tenure and people's access are in a dynamic phase • the slow, costly and uncertain deeds-based system still prevails • landless workers do not have access to land for home gardens and food security, even in the proximity of unutilized or underutilized plantations • inaccessibility of marginal areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Create assets for the poor by supporting land distribution plans • Implementation of land titling • Support transition from deeds-based system to an efficient survey-based land registry that would facilitate the preparation of a new national land-use policy • Draw lessons from ongoing pilot initiatives and partnerships
Focus on women	<ul style="list-style-type: none"> • High degree of vulnerability among women and children • Lack of higher-level organizations • Limited access to assets and employment opportunities • Limited understanding of their legal rights as citizens, wives and mothers • Excessive workload in rural areas • Women play an essential role in the livelihood of the poor; they represent great potential for improvement in terms of family food security, social and economic development • Although success stories and innovative experiences are spearheaded by women groups, representation at the higher level is still weak 	<ul style="list-style-type: none"> • Greater emancipation for women in social and community affairs; invest in social capital-building and women's group empowerment to participate in decision-making at various levels • Enhance education, literacy and skills/income-generation training • Improve provision of water, power supply and health services • Better access to financial services and related marketing/business advice



Priority Area	Major Issues	Actions required
Marketing	<ul style="list-style-type: none"> • High level of post-harvest losses (poor storage/handling facilities, etc.) • Low farmgate prices, many steps in marketing chain, high profit margins for traders • Limited market access/trade competition in new/remote areas • Lack of transport and collection/marketing facilities • Market information/know-how inaccessible to farmers 	<ul style="list-style-type: none"> • Improvement of market infrastructure and organization • Organize farmers to enhance their negotiating power/skills and to become more involved downstream in marketing/processing • Improve the transport network in remote rural areas • Set up simple and sustainable market information systems for farmers
Rural finance services	<ul style="list-style-type: none"> • Soft and non-transparent regulatory framework for microfinance institutions outside the mandate of the Central Bank • Concern about sustainability and soundness of financial practices of a number of important microfinance operators (e.g. Samurghi Banks) 	<ul style="list-style-type: none"> • Policy dialogue with Government (participation in dialogue already initiated by AsDB) • Promote best practices and invest in capacity-building of existing microfinance operators (AsDB project)
Conflict affected areas	<ul style="list-style-type: none"> • High levels of poverty among population in conflict-affected areas; • Problems related to the return of internally displaced people to their original home areas • Large coastal areas in the conflict-affected areas and relative importance of the fishing community • Limited access to essential services 	<ul style="list-style-type: none"> • Support local government and other stakeholders to restore economic and social services, including education, health and water • Support the resolution of problems related to land tenure issues • Restore fisheries and agricultural activities; • promote small-scale income-generating activities • Support microcredit/revolving funds (in-kind) schemes as start-up capital for economic activities
Decentralization and empowerment of vulnerable groups	<ul style="list-style-type: none"> • Limited participation of the population in local governance • Poor accountability and transparency of planning process • Insufficient organization and representation of civil society 	<ul style="list-style-type: none"> • Build up community organizations and improve their capacity for self-reliance • Involve communities in participatory identification, planning and management of rural infrastructure, facilities and services

Table 2: Typology of Poverty, Causes, Priority actions

Typology	Poverty Level And Causes	Coping Actions	Priority Interventions	Project / Programme Response
Rural families in the dry zones (40% of the rural poor)	Severe <ul style="list-style-type: none"> Conflicts over land rights High vulnerability to climatic conditions (food insecurity) Limited access to basic services Low productivity; Poor diversification of agricultural production Insufficient off-farm employment; Lack of training and skills Lack of farmers' organisations 	<ul style="list-style-type: none"> Food aid Migration Wage labour if possible Limit costs to essentials Support from relatives Take on debt 	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening participatory process with existing and new CSOs, local government Scaling up successful interventions: CBO, land rights, micro irrigation, marketing, off-farm income-generating activities Community-based extension for sustainable agriculture and natural resources management Information and communication Agro processing Microfinance Water harvesting and management 	<ul style="list-style-type: none"> Provide assistance for returnees Promote peoples' organization and local development initiatives Support social and economic infrastructure rehabilitation, including upgrading of houses Support self-help initiatives and promote people's participatory processes for critical social infrastructure – schools, clinics, etc. Adopt a sustainable livelihood and programme approach to ensure flexibility to respond to peoples' initiatives and secure long-term impact Community-based extension and 'appreciative enquiry' techniques for social mobilization
Landless farmers and plantation workers in marginal dry areas	Severe social poverty and economic poverty, particularly in deteriorating estates <ul style="list-style-type: none"> Lack of land Low wages and decreasing purchasing power Increasingly difficult to find off-farm employment Lack of training and skills Food insecurity Lack of organizations Social exclusion/marginalization 	<ul style="list-style-type: none"> Migration Loss of assets School drop-out/child labour Decreased number and quantity of food consumed Alcoholism 	<ul style="list-style-type: none"> Invest in social capital building and community empowerment, both within the estates and in neighbouring villages Estate land reallocation to target groups Invest in small-scale irrigation and land development in general Promote diversification into high-value crops Provide training for non-farm income-earning activities to plantation workers and landless families in neighbouring villages Savings, credit and insurance schemes Support to development of sustainable rainfed farming systems Support tea industry's plan to upgrade product quality and marketing approaches and plan for greater long-term involvement of the estate workforce in the plantations Invest in rural electrification schemes and rural feeder roads 	<ul style="list-style-type: none"> Test land redistribution schemes on a pilot basis Involve neighbouring villages, and support small-scale and low-cost technology improvements – particularly in deteriorating estates, seed and plant multiplication Provide support for improved housing Promote income-generating activities and microenterprises Facilitate employment in agriculture and enterprises Advise on access to social welfare/development funds Group empowerment and sensitization campaigns

5



Typology	Poverty Level And Causes	Coping Actions	Priority Interventions	Project/Programme Response
Women spouses, Youth and other vulnerable groups	<p>Moderate-to-severe</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insufficient employment opportunities • Low wages and work overload for women • Lack of skills • Limited assets • Limited organization 	<ul style="list-style-type: none"> • Migration and remittances • Loss of assets; • Limit costs to essentials • Social support and welfare payments 	<ul style="list-style-type: none"> • Skills training: literacy, home economics, health, management, marketing and business • Better access to rural finance and assets • Women's development; more women's organizations • Assured social services 	<ul style="list-style-type: none"> • Undertake gender-oriented village/community consultation • Develop women's/disadvantaged group organizations • Set up credit and village banking initiatives, as appropriate • Construct, equip and operate social infrastructure via women's groups in collaboration with local government and appropriate agencies/ministries
Coastal fishing communities	<p>Moderate-to-severe</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fishing communities in the north were particularly affected by the civil war; elsewhere they suffer from social isolation and deprivation of basic assets (education, health, infrastructures) • The coastal eco-system (except in the north) is fragile and severely degraded by over-fishing and external factors (sewage, uncontrolled tourism, agriculture pollution, erosion) 	<ul style="list-style-type: none"> • Food aid • Migration • Wage labour if possible • Limit costs to essentials • Support from relatives • Take on debt 	<ul style="list-style-type: none"> • Building and strengthening existing social capital (former marketing cooperatives), and the creation of new women and youth groups • Provision of vocational training and sensitization campaigns (income-diversification opportunities in agriculture, irrigation (including aquaculture), livestock, agroforestry, eco-tourism, marketing, nutrition, health, etc.) • Technical and financial support to rehabilitate essential infrastructure (landing sites) and equipment for improving product quality (cold storage, transport, artisanal processing) • Community-based capacity-building to assist in the identification and design of self-help natural resource management initiatives (land improvement, agro-forestry, fishing, etc). 	<ul style="list-style-type: none"> • Sustainable livelihood and natural resources management approach • Community-based extension



Table 3: Institutional Capabilities Matrix

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
1. Multi/bilaterals/ NGOs	<ul style="list-style-type: none"> • Accumulated knowledge of the functioning of CBOs • Working in atmosphere of conflict resolution • Wide range of organizations operating at the field level • Country representation/presence 	<ul style="list-style-type: none"> • Inability to cover large areas • Programmes concentrated in location-specific areas • Vested interests for development not always in concert with IFAD philosophies • Tendency to focus on commercial sectors 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduce the sustainable livelihood approach to rural poverty eradication • Donor collaboration for wider coverage and extension of activities 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapid expansion of development and rehabilitation in former conflict areas following peace
2. Central government ministries¹	<ul style="list-style-type: none"> • Project implementation experience • Similar ongoing projects in the dry zone • Clearly defined national programmes for providing social security safety nets • Wide ministerial range concerned with rural development, primary industry and social service delivery • Well trained staff • Staff concentrated in Colombo • Well developed information technology and communications sectors • Most infrastructure, transport and equipment in place 	<ul style="list-style-type: none"> • Poor targeting spreads available resources thinly among the needy • Political interference and patronage at all levels • Overlapping roles and responsibilities • Highly bureaucratic procedures • Difficulties in working as an inter-ministerial team • Policy of setting up parallel institutions to 'manage projects' • Chronic staff shortages • Slow disbursement of project funds • Suspicious of private sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Sharpened targeting would have an accelerated impact on poverty reduction • Confusion and turf wars over roles • Streamline flow of funds between central government and project beneficiaries • Strong and expanding private sector responding to commercial opportunities • Continuation of civil conflict draining government finances • Undeveloped policy and supporting legislation • Difficulties in raising counterpart funding • Government not prepared to transfer ownership of community assets to communities • Engineering/infrastructure lead development 	<ul style="list-style-type: none"> • Common ground for development of IFAD's strategic framework for poverty reduction • General tiredness following civil conflict and optimism of lasting resolution and peace • Policy development needed

¹ A total of 13 Ministries involved in rural development and poverty reduction

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
3. Agricultural research	<ul style="list-style-type: none"> Reasonable facilities and equipment available to support donor development programmes National agro-ecological zone coverage, including dry lowlands Highly trained scientists Progress made in upland farming systems with IFAD support 	<ul style="list-style-type: none"> Limited experience in dryland farming technologies Funding has been limited in recent years due to war effort High turnover of staff Commodity-orientated programmes 	<ul style="list-style-type: none"> Erosion of accumulated knowledge through emigration of staff overseas Poor selection of venues for study tour/skills training No institutional twinning with dry zone technology development Capitalize on technology generation in similar south-east Asian agro-economic environments (shifting agriculture) 	<ul style="list-style-type: none"> Study tours/cross visits to neighbouring countries
4. Financial services	<ul style="list-style-type: none"> Adequate funds available 	<ul style="list-style-type: none"> Small-scale farming sector and poor households lack assets to offer as collateral Poor households have little experience in credit discipline with formal sector High cost of credit delivery and loan supervision Limited outreach Predatory nature of private moneylenders 	<ul style="list-style-type: none"> Poor credit ratings with formal sector Group lending peer pressure for credit discipline Use women's groups as the entry point 	
5. Regional development administrations	<ul style="list-style-type: none"> Well placed for normal routine administrative functions No vested interests in development 	<ul style="list-style-type: none"> Newly created institutions with ill-defined roles and responsibilities No environmental knowledge Poor understanding of development opportunities 	<ul style="list-style-type: none"> Regional administration feedback can influence policy in favour of rural poor Inability to operate effectively across cultural divides 	<ul style="list-style-type: none"> Appoint coordination staff Mix of ethnic groups
6. Provincial public sector services	<ul style="list-style-type: none"> Cadre of well trained staff Willingness to work in collaboration with local groups 	<ul style="list-style-type: none"> High extension ratios Limited development budget Poor pay/conditions Low incentives 	<ul style="list-style-type: none"> Competition from other line ministry staff Inject new ideas after skills acquisition Guide/supervise community programmes 	<ul style="list-style-type: none"> Conflict in roles between ministry (project) staff and provincial staff



Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
7. Private-sector support services	<ul style="list-style-type: none"> • Locally recruited staff • Keen to establish links with farmers/farming community • Extensive programme area coverage • Strong local entrepreneurial capacity 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspicious of government involvement in development activities • Highly bureaucratic procedures exclude direct collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> • Use agro-suppliers as resource persons and trainers • Knowledge of district resources • Familiarity with production system • Some limited project exposure 	<ul style="list-style-type: none"> • Involve private sector in market-orientated interventions • Specific infrastructure to be contracted outside the public sector
8. Farming communities and CBOs	<ul style="list-style-type: none"> • Social organizations • High literacy level • Thorough knowledge of area • Traditional resource management • Irrigation experience from tanks 	<ul style="list-style-type: none"> • Strong traditional community hierarchy/authority structure • Inexperience in community programme initiation • Little experience in managing development funding and contracting service providers • No history of community asset management 	<ul style="list-style-type: none"> • Open to accept proven technologies • Ongoing government dependency may negatively impact infrastructure sustainability • Strong gender views and attitude • Reluctance to function as groups for technology transfer, management of assets and developing self-help initiatives • Programme awareness to ethnic sensitivities 	<ul style="list-style-type: none"> • Community sensitization

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT (ONGOING AND PLANNED)

Complementary Donor Initiatives/Partnership Potential

Donor/Agency	Nature of Programme	Programme Coverage	Status	Complementarity and Synergy Potential
A. Multilateral programmes				
1. World Bank	<ul style="list-style-type: none"> • Land titling and related services • Watershed management • Agricultural extension support • Village self-help learning initiatives pilot programme 	<ul style="list-style-type: none"> • National • Central Province • Countrywide • Mahaweli 	<ul style="list-style-type: none"> • Commenced • Ongoing • Planned • On-going 	<ul style="list-style-type: none"> • Value-added • Limited • Cofinance community-based extension/agro-suppliers
2. AsDB	<ul style="list-style-type: none"> • Vocational training • Financial sector reform – microfinance • Rehabilitation in conflict-affected areas • Agricultural development – private estate sector • Perennial crops and smallholder tea 	<ul style="list-style-type: none"> • National • Nationwide • North and east • Large-scale estates • Wet Zone 	<ul style="list-style-type: none"> • Planned • Ongoing • Ongoing • Ongoing • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • Potential • Strong • Limited • Limited • Links to s/s out-grower schemes for support services
3. FAO	<ul style="list-style-type: none"> • TCP 'Rehabilitation of Agriculture' • North and East Irrigated Agricultural Project • Special Programme for Food Security (farmer-fields schools) 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaffna/Vanni Reg • Conflict Areas • Northern provinces 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing • Ongoing • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited • Limited • Potential
4. WFP	<ul style="list-style-type: none"> • Repairs to Irrigation Infrastructure and Rural Roads (German Credit Institution for Reconstruction) 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaffna Area 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited
5. UNDP	<ul style="list-style-type: none"> • Women's group mobilization and microenterprise development • Proposed UNDP/International Labour Organization/UNHCR Integrated Local Economic Development Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • National (?) • National with clear focus on conflict areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing • Planned 	<ul style="list-style-type: none"> • Potential • Potential
B. Bilateral programmes				
1. JBIC	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitation of Major (8), Medium (12) and Minor (9) Irrigation Tanks and SLA assistance 	<ul style="list-style-type: none"> • Northern Region (3 Districts) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> • Strong
2. DFID	<ul style="list-style-type: none"> • Sustainable livelihoods of communities in dry zones 	<ul style="list-style-type: none"> • Dry Agro-ecological zone 	<ul style="list-style-type: none"> • Planned 	<ul style="list-style-type: none"> • Provide grant funding





Donor/Agency	Nature of Programme	Programme Coverage	Status	Complementarity and Synergy Potential
3. Norwegian Agency for International Development (NORAD)	<ul style="list-style-type: none"> Water resource management 	<ul style="list-style-type: none"> Uva and more 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Strong
4. Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)	<ul style="list-style-type: none"> Natural resources management 	<ul style="list-style-type: none"> National (?) 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Medium
5. German Agency for Technical Cooperation (GTZ)	<ul style="list-style-type: none"> Private sector one-stop business service support Vocational training for women and youth Microfinance 	<ul style="list-style-type: none"> Central Province Countrywide Central Province 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing Ongoing Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Strong Strong Strong
6. Canadian International Development Agency (CIDA)	<ul style="list-style-type: none"> Social capital and community capacity-building 	<ul style="list-style-type: none"> Conflict areas 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Potential
7. Australian Agency for International Development (AusAID)	<ul style="list-style-type: none"> Agricultural extension support 	<ul style="list-style-type: none"> National 	<ul style="list-style-type: none"> Planned 	<ul style="list-style-type: none"> Potential
C. NGOs				
1. SANASA	<ul style="list-style-type: none"> Thrift and cooperative societies for savings and credit 	<ul style="list-style-type: none"> Central Province 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Strong
2. Co-operative for Assistance and Relief Everywhere	<ul style="list-style-type: none"> Estate workers' livelihoods 	<ul style="list-style-type: none"> Tea Estates 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Medium
3. SEEDS	<ul style="list-style-type: none"> Savings mobilization and credit; enterprise development 	<ul style="list-style-type: none"> Central Province 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Strong
4. Sarvodaya	<ul style="list-style-type: none"> Rural community development/capacity-building 	<ul style="list-style-type: none"> Central Province 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Strong
D. Government of Sri Lanka				
1. Samurdhi Welfare Programme	<ul style="list-style-type: none"> Welfare and social security safety nets 	<ul style="list-style-type: none"> National 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Strong
E. Research				
1. International Water Management Institute (IWMI)	<ul style="list-style-type: none"> Water management WUAs 	<ul style="list-style-type: none"> Small-scale sector Community managed schemes 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Strong Strong
2. Research and development institutes (MoA&L)	<ul style="list-style-type: none"> Programmes covering commodities for rainfed and irrigated production systems 	<ul style="list-style-type: none"> National 	<ul style="list-style-type: none"> Ongoing 	<ul style="list-style-type: none"> Strong

MAIN OPPORTUNITIES FOR INTERVENTION

Projects	Rationale	Innovation	Issues Pending
Sustainable Livelihood Support in Marginal Dry Zones	<ul style="list-style-type: none"> • Structural poor • Two thirds of country • Two fifths of rural poor • Consolidation of IFAD's experience 	<ul style="list-style-type: none"> • IFAD's niche and maximum impact on International Millennium Goals • SLAs urgently need • Target marginal villages bordering conflict areas • Flexible Lending Mechanism (FLM) 	Coordination with others
Rural Initiatives Development Fund Focusing on Women	<ul style="list-style-type: none"> • Gender mainstreaming • Family development • Existing innovations • Learn from others (Tamil Nadu, SEWA) 	<ul style="list-style-type: none"> • National programme approach with FLM • Direct financing easily adopted • Women as entry point but not exclusive target group 	Avoid over-burdening women even more
Smallholder Out-growers Estate Sector Development	<ul style="list-style-type: none"> • Abject social poverty • Further deterioration on some estates • Good potential for improvements exist 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflict prevention • SLAs urgently needed • Market linkages for out-growers • Market niche 	<ul style="list-style-type: none"> • Highly politicized unions • Exacerbation of ethnic tensions • Links with others
Resource Management in Coastal Zone Focusing on Conflict Areas in North and Northeast	<ul style="list-style-type: none"> • War affected communities in North and Northeast • Social isolation due to remoteness • Fragile ecosystems • Harmless artisanal fishing techniques • Alternative income-generation activities 	<ul style="list-style-type: none"> • Peace consolidation/prevent conflict • SLAs possible • Natural resources management • Community-based extension • Pollution control in a fragile ecology 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination with others • Preparatory studies



