



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.7.2002  
COM(2002) 429 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL**  
**Política y enfoque comunitarios respecto al desarrollo rural y la gestión sostenible de**  
**los recursos naturales en los países en desarrollo**

## ÍNDICE

Resumen.....	3
Parte 1 – Finalidad y contexto.....	4
1. Finalidad.....	4
2. Contexto.....	4
3. Razones del énfasis en el ámbito rural.....	4
4. Características de la pobreza rural.....	6
5. Cambio de enfoque respecto al desarrollo rural.....	7
Parte 2 – Política y estrategia comunitarias.....	8
6. Objetivos de la política.....	8
7. Acciones de apoyo a la reducción de la pobreza rural.....	8
7.1. Apoyar políticas económicas que propicien un crecimiento de base amplia.....	9
7.2. Garantizar un acceso más equitativo a bienes productivos, mercados y servicios.....	11
7.3. Invertir en capital humano.....	13
7.4. Promover una gestión más sostenible de los recursos naturales.....	13
7.5. Gestionar los riesgos y facilitar redes de seguridad.....	14
7.6. Crear instituciones más descentralizadas, eficaces, fiables y participativas.....	15
8. Estrategia comunitaria de reducción de la pobreza.....	16
8.1. Principios rectores.....	17
8.2. Programación por países.....	18
8.3. Acciones a escala regional.....	20
8.4. Acciones a escala internacional.....	20
9. Coherencia y complementariedad de las medidas.....	21
9.1. Coherencia de las medidas.....	21
9.2. Complementariedad con los Estados miembros de la UE y con otros donantes importantes.....	24

## Resumen

Siendo la reducción de la pobreza el objetivo central de la política comunitaria de desarrollo, es preciso atajar de manera más sistemática y global las inquietudes sobre el desarrollo rural: (i) la pobreza y el hambre son fundamentalmente rurales; (ii) la degradación del medio ambiente es cada vez más acusada en estas zonas y está en estrecha relación con el problema de la pobreza; (iii) la economía rural constituye la base del crecimiento económico en muchos países en desarrollo y de su integración en la economía mundial, y (iv) el desarrollo rural puede desempeñar un papel clave en la reducción de las desigualdades y los conflictos.

En la presente Comunicación se exponen la política y el enfoque comunitarios respecto al desarrollo rural de los países en los países en desarrollo y se integran en un marco coherente los objetivos de reducción de la pobreza, seguridad alimentaria y gestión sostenible de los recursos naturales.

La pobreza rural es un problema multidimensional compuesto por rentas bajas, desigualdades de acceso a los bienes productivos, bajo nivel nutricional y de educación sanitaria, degradación de los recursos naturales, vulnerabilidad a los riesgos y poca influencia política. Por tanto, las estrategias de reducción de la pobreza deben acometer todos estos problemas y tener en cuenta la diversidad de las zonas y los grupos de población rurales, así como el contexto cambiante de la pobreza rural.

A diferencia de las prácticas del pasado, la presente Comunicación exige la aplicación de un enfoque integrado al desarrollo rural. El objetivo será trabajar en el marco existente de políticas, instituciones y programas, e incorporar los objetivos de reducción de la pobreza rural, seguridad alimentaria y gestión sostenible de los recursos naturales. Se definen en la presente Comunicación seis ámbitos de intervención importantes: (i) apoyar políticas económicas que den lugar a un desarrollo de base amplia, (ii) conseguir un acceso más equitativo a los bienes productivos, los mercados y los servicios, (iii) invertir en capital humano, (iv) promover una gestión más sostenible de los recursos naturales, (v) gestionar los riesgos y proporcionar redes de seguridad, y (vi) crear instituciones más eficaces, responsables, descentralizadas y participativas.

A escala nacional, en las estrategias comunitarias de apoyo a los distintos países habrá varios tipos de acciones de apoyo a la reducción de la pobreza rural, que se determinarán tras un análisis detallado de la situación de cada país. La CE abordará el diálogo sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y prestará especial atención al tratamiento de las cuestiones de pobreza rural. De manera progresiva, la CE irá pasando a apoyar enfoques sectoriales más amplios, con una serie de condiciones, y a reforzar la colaboración con agentes no estatales, como el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. En este contexto, los procesos de descentralización desempeñan una función clave en la coordinación, impulso y viabilidad de las medidas.

A escala regional, la CE se centrará en fomentar los procesos de integración regional y en afrontar los retos transfronterizos. A escala internacional, la CE apoyará que se suministren una serie de bienes públicos que se determinan en el presente documento.

En la presente Comunicación se abordan también cuestiones de la coherencia de la política comunitaria sobre la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria.

## **Parte 1 – Finalidad y contexto**

### **1. Finalidad**

En los últimos cuarenta y cinco años, los enfoques del desarrollo rural han evolucionado de forma considerable. Con la adopción de objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional y con el mayor uso de estrategias globales o nacionales de reducción de la pobreza, la Comisión considera que ha llegado el momento de formular en la CE una política y un planteamiento del desarrollo rural basados en el consenso internacional y las mejores prácticas. En la presente Comunicación se pretende poner fin a las intervenciones comunitarias incoherentes y descoordinadas en el espacio rural proporcionando un marco estratégico coherente donde (i) se integren la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la gestión sostenible de los recursos naturales, (ii) se formule un conjunto coherente de medidas útiles para el desarrollo agrícola (con especial hincapié en las cuestiones políticas clave), (iii) se atajen las necesidades y limitaciones multidimensionales de los pobres rurales y (iv) se utilice con eficacia la gran gama de instrumentos de financiación de la CE.

La presente Comunicación se basa en los trabajos preparatorios realizados durante los tres últimos años, con una amplia participación de los servicios de la Comisión y con el apoyo activo de Estados miembros de la UE, que han prestado una asistencia considerable al proceso de elaboración de las políticas y medidas. La Comunicación ofrece una amplia visión de los resultados de este trabajo.<sup>1</sup>

### **2. Contexto**

La política comunitaria de desarrollo apoya los Objetivos de Desarrollo del Milenio y está basada en el objetivo central de reducir la pobreza<sup>2</sup>. Al admitir la importancia de la reducción de la pobreza en las zonas rurales, la CE ha puesto el desarrollo y la seguridad alimentaria rurales como uno de los seis ámbitos de interés de la cooperación comunitaria. Queda así reflejada la importancia del desarrollo rural para el crecimiento económico y la gestión sostenible del medio ambiente.

### **3. Razones del énfasis en el ámbito rural**

#### **El desafío de la pobreza y la seguridad alimentaria**

Se calcula que 1 200 millones de personas viven en una situación de pobreza extrema, con menos de un dólar al día. Cerca de 800 millones de personas de países en desarrollo están mal nutridas, lo que significa que no disponen de alimentos suficientes para cubrir sus necesidades nutricionales básicas.

La pobreza y el hambre son problemas fundamentalmente rurales. En la actualidad, tres cuartas partes de la población que vive en condiciones de extrema pobreza residen en zonas rurales. Aunque es probable que esta cifra disminuya en el futuro por el crecimiento de la urbanización, se espera que la proporción de personas pobres en las zonas rurales se mantenga en un porcentaje tan elevado como el 60% en el año 2025.<sup>3</sup> En los hogares, generalmente la inseguridad alimentaria resulta de los bajos ingresos y de la escasa capacidad productiva de cada unidad familiar, por lo que básicamente, es consecuencia de la pobreza.

---

<sup>1</sup> Documento orientativo sobre la política de desarrollo rural” - Febrero 2000, y documentos de política sectorial y estratégicos (agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, investigación agraria)- Octubre 2000.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea, COM (2000)212, 26 de abril de 2000.

<sup>3</sup> Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola, Informe sobre la pobreza rural, 2001.

Para atajar la pobreza y el hambre de manera eficaz, es esencial centrar los esfuerzos del desarrollo en las zonas rurales, que es donde residen la mayoría de los grupos de población pobres. No será posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio si no se produce un rápido avance en la reducción de la pobreza de las zonas rurales.

### **El desafío del medio ambiente**

Las zonas rurales padecen problemas ambientales cada vez más graves. Durante la segunda mitad del siglo XX, se ha deteriorado más de una cuarta parte de las 8 700 millones de hectáreas de tierras cultivables, pastos y bosques que hay en el mundo. La escasez de agua dulce se perfila como un grave obstáculo a la seguridad alimentaria, y más del 70% de los recursos pesqueros del planeta están sobreexplotados. La degradación ambiental amenaza la capacidad de producción y los medios de vida rurales, con el resultado de una pérdida acelerada de biodiversidad y recursos genéticos a escala mundial.

Esta alarmante situación constituye otra razón de peso para centrar la cooperación en las zonas rurales. Nadie pone en duda los fuertes vínculos existentes entre la pobreza rural y la degradación del entorno, y es evidente que estos problemas deben abordarse de manera integrada, protegiendo y ampliando el patrimonio medioambiental de las poblaciones rurales desfavorecidas.

### **La necesidad de crecimiento económico**

Una tercera razón para dar prioridad al desarrollo de las zonas rurales es que la agricultura y la economía rural constituyen el motor de crecimiento de muchos países en desarrollo y la base de su integración en la economía mundial. Por tanto, los sectores rurales productivos, que conforman una parte sustancial de la renta nacional, el empleo y las exportaciones, requieren un apoyo sostenido con vistas a asegurar un crecimiento económico de amplia base.

### **La necesidad de sociedades más abiertas y equitativas**

Para reducir la pobreza rural, es condición indispensable que las sociedades sean pacíficas, abiertas y justas, lo cual incluye garantizar los derechos humanos, las libertades civiles, el Estado de Derecho y la representación política de todos los sectores, así como promover la buena gobernanza y la fiabilidad de los organismos públicos. Por encima de todo, es vital prevenir los conflictos, que constituyen una de las principales amenazas para el desarrollo nacional y la reducción de la pobreza.

Prestar un apoyo coherente al desarrollo rural servirá para abordar algunas de las causas que se encuentran en la raíz de los conflictos de los países en desarrollo (p. ej., el acceso no equitativo a los recursos naturales). Asimismo, el desarrollo rural desempeña una función clave a la hora de reducir las desigualdades entre regiones y grupos étnicos, fortalecer las instituciones para los grupos desfavorecidos, crear estructuras municipales, mejorar la gobernanza, capacitar a las poblaciones y ofrecer soluciones a la migración.

### **La necesidad de políticas y estrategias en favor de los pobres**

Pese a la importancia de las zonas rurales, hasta la fecha se les ha prestado poca atención en las estrategias de desarrollo de los gobernantes y donantes.

Con frecuencia, las políticas gubernamentales de los países en desarrollo han sido contrarias a las necesidades rurales. A menudo los gobiernos han concentrado el gasto y los servicios públicos en las zonas urbanas y han entorpecido el desarrollo rural con políticas e instituciones inadecuadas, como las distorsiones de precios (con la aplicación de una fiscalidad discriminatoria y una sobrevaloración de los tipos de cambio), la dependencia excesiva de organizaciones paraestatales costosas y muy centralizadas, y con políticas agrícolas y de ordenación del territorio poco acertadas que han reducido la inversión en tierras y el acceso a ellas. En los últimos años, se han logrado algunos avances en la reducción de estos desequilibrios como resultado del ajuste estructural y las reformas liberalizadoras.

Las estrategias nacionales de desarrollo o de lucha contra la pobreza (DELP), que se adoptan en cada vez más países en desarrollo, reflejan un mayor compromiso respecto a la reducción de la pobreza, que ofrece importantes oportunidades para acabar con la pobreza rural. Sin embargo, cabe destacar que las estrategias existentes suelen centrarse en la gestión macroeconómica y el gasto en sectores sociales, y todavía prestan poca atención a las necesidades específicas de las zonas rurales, donde reside la mayor parte de los pobres.

Las estrategias de cooperación de los principales donantes tampoco otorgan la suficiente prioridad a la reducción de la pobreza rural. En términos generales, las ayudas al desarrollo rural han disminuido, y se ha registrado un notable descenso de las asignadas a la agricultura, que se sitúan en la actualidad en menos de una tercera parte de las que se concedían a finales de la década de 1980. Esto se debe principalmente al bajo rendimiento de los sectores rurales y a proyectos de los donantes mal integrados o aislados y no sostenibles, así como a la mayor visibilidad e influencia política de las zonas urbanas. Si se pretende alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, será preciso cambiar estas tendencias y aumentar la inversión en los espacios rurales.

#### **4. Características de la pobreza rural**

La pobreza rural es un problema de múltiples facetas, que reúne las siguientes características principales:

- (1) Rentas y consumo bajos, derivados de la escasa productividad de las actividades rurales. *Las poblaciones pobres se encuentran atrapadas en actividades poco productivas porque no tienen suficiente acceso a mercados, tecnologías ni servicios. Con frecuencia, las políticas gubernamentales inadecuadas y las instituciones públicas ineficaces han socavado la productividad de las zonas rurales.*
- (2) Desigualdades en el acceso a bienes productivos y en la propiedad de los mismos. *La pobreza rural es especialmente persistente allí donde son acusadas las desigualdades en cuanto a la titularidad y accesibilidad de bienes productivos como la tierra, el capital y las infraestructuras rurales.*
- (3) Mala salud y bajos niveles educativos y nutricionales de las poblaciones rurales. *Las deficiencias sanitarias, educativas y nutricionales limitan las capacidades de los seres humanos para trabajar de forma productiva.*
- (4) Deterioro de los recursos naturales que constituyen la base de los medios de vida rurales: *existen estrechos vínculos entre la pobreza rural y la degradación del medio ambiente, que se exponen en el anexo 1.*
- (5) Vulnerabilidad: *las poblaciones pobres rurales están expuestas a numerosos riesgos, entre los que se incluyen las catástrofes naturales y las inducidas por el hombre, las plagas, las enfermedades y las conmociones económicas.*
- (6) Escaso poder político de los pobres rurales: *los pobres rurales tienen mucha menos influencia política que las poblaciones urbanas, por lo general más visibles y organizadas. Como resultado, las necesidades básicas de las poblaciones rurales con frecuencia pasan inadvertidas a los gobernantes a la hora de elaborar sus políticas.*

Las estrategias para luchar contra la pobreza rural deben abordar estos seis problemas fundamentales, que son comunes a la mayoría de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, deberían reflejar también la diversidad de las zonas rurales, así como las diferencias socioeconómicas de la población. A escala mundial, existen diferencias importantes en los problemas que afrontan las zonas rurales de diversas regiones (véase el anexo 4). A escala nacional, hay grandes variaciones entre las distintas zonas rurales, que reflejan a su vez las diferencias en el acceso a los mercados, el potencial agrícola de

las tierras y la forma de vida y las tradiciones de la población local. Es importante también tener en cuenta las diferencias entre grupos socioeconómicos dentro de un municipio dado, y prestar la asistencia adecuada a los grupos más vulnerables, entre los que se incluyen los sin tierra, las poblaciones que se dedican al pastoreo, las minorías étnicas, los grupos indígenas, las unidades familiares encabezadas por mujeres, las afectadas por el SIDA, los ancianos, los refugiados y los desplazados internos.

En las estrategias de reducción de la pobreza, merecen especial atención los problemas que afrontan las mujeres, que son un grupo especialmente desfavorecido dentro de las zonas rurales porque suelen padecer malnutrición, mayores cargas de trabajo, menor acceso a la salud y la educación, exclusión social y económica, así como marginación de la toma de decisiones y de las instituciones rurales clave.

En las próximas décadas, las zonas rurales experimentarán una rápida transformación a consecuencia de numerosos procesos que ya están en marcha, como son los cambios ambientales, la globalización, la privatización, la descentralización, la urbanización, la diversificación, los cambios tecnológicos, el VIH/SIDA y los conflictos armados. Si bien algunos de estos procesos abren vías para reducir la pobreza rural, otros suponen una amenaza importante. En las estrategias de reducción de la pobreza rural deberán tenerse en cuenta estos factores.

## **5. Cambio de enfoque respecto al desarrollo rural**

Para atajar la pobreza rural es necesario prestar apoyo a la amplia diversidad de sectores que conforman la economía agraria. El sector agrícola es una prioridad porque (i) contribuye de manera sustancial a la renta nacional, las exportaciones, el empleo, la inversión y los ahorros; (ii) es la base de los medios de vida de la mayoría de las poblaciones pobres rurales y (iii) estimula el crecimiento del sector no agrícola. Además de la agricultura, hay otros sectores que desempeñan una función clave en la reducción de la pobreza rural, entre los que se incluyen la sanidad y la educación; el agua y el alcantarillado; el transporte y las comunicaciones, y la gestión de los recursos naturales. También habrá que tener en cuenta las políticas macroeconómicas porque tienen un impacto decisivo en las economías rurales.

Reconocer que la pobreza rural exige la acción coordinada en diversos sectores es importante para evitar los errores del pasado. La experiencia de los últimos cuarenta y cinco años indica que los proyectos aislados o los proyectos complejos, multisectoriales y aplicados por zonas no son fructíferos y que el desarrollo rural no debe seguir tratándose como una actividad por separado (véase el anexo 2).

En consecuencia, la presente Comunicación insta a adoptar un enfoque integrado y urge a incorporar la reducción de la pobreza rural y la gestión sostenible de los recursos naturales en el marco existente de políticas, estrategias y programas nacionales, así como entre la diversidad de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que realizan sus actividades en el espacio rural. Es importante tener una visión completa de dicho marco e integrar los objetivos de reducción de la pobreza y gestión sostenible de los recursos naturales en todos los programas, políticas e instituciones pertinentes. En este contexto, cobran destacada importancia los nuevos enfoques, como las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, los enfoques sectoriales amplios y los procesos de descentralización, junto con el establecimiento de vínculos entre las zonas urbanas y las rurales.

En los enfoques que se adopten, debe admitirse que los espacios urbanos y rurales están cada día más relacionados. Una vez despegado el desarrollo, suele haber una transición en las zonas rurales, que va del progresivo distanciamiento de la agricultura de subsistencia hacia actividades más diversificadas y comerciales, vinculadas de algún modo con los mercados urbanos. Este período de transición se caracteriza por el aumento del empleo en el sector no agrario; el surgimiento de ciudades pequeñas y agricultura periurbana; la emigración del campo a la ciudad y de zonas rurales apartadas y de escaso potencial a zonas rurales de alto potencial económico. Este proceso lleva a la creación de mercados más amplios, más competitivos y mejor integrados, y mejora las oportunidades económicas. Es imprescindible tener en cuenta estos cambios a la hora de elaborar políticas y estrategias, con vistas a fortalecer los vínculos entre las zonas urbanas y rurales que, además de crear oportunidades para reducir la pobreza, constituyen un beneficio mutuo para las poblaciones de ambas zonas.

## **Parte 2 – Política y estrategia comunitarias**

### **6. Objetivos de la política**

En consonancia con los objetivos de la política comunitaria de desarrollo, así como con su compromiso de fomentar la sostenibilidad en los ámbitos económico, social y ambiental, la Comunidad velará por que se preste la debida atención a los aspectos rurales en los marcos y políticas nacionales de desarrollo. El objetivo global del apoyo al desarrollo rural será la reducción de la pobreza. Teniendo en cuenta las seis causas de la pobreza rural que se han definido en el punto 4 del presente documento, los objetivos específicos del apoyo comunitario a las zonas rurales son los siguientes:

- (1) **Fomentar un crecimiento económico rural de base amplia**  
mediante el apoyo a las adecuadas políticas económicas y sectoriales.
- (2) **Conseguir un acceso más equitativo a los bienes productivos, los mercados y los servicios**, con hincapié en las tierras, la financiación rural y las infraestructuras rurales.
- (3) **Apoyar el desarrollo humano y social**  
mediante la inversión de capital humano en los ámbitos de la salud, la educación, la nutrición, la población, la canalización de agua y el alcantarillado.
- (4) **Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales**  
actuando sobre la política clave y los problemas transversales, la reforma institucional y el desarrollo y la difusión de las tecnologías adecuadas.
- (5) **Reducir la vulnerabilidad a los riesgos**  
gestionándolos y facilitando redes de seguridad
- (6) **Abordar la exclusión social y política de las poblaciones pobres rurales**  
mediante la creación de instituciones más eficaces, fiables, descentralizadas y participativas.

### **7. Acciones de apoyo a la reducción de la pobreza rural**

En los siguientes puntos se describen los tipos de acciones que puede apoyar la CE en los seis ámbitos mencionados, si bien no podrá intervenir en todos ellos a la vez, por lo que debe establecer cuidadosamente las prioridades de sus acciones, de acuerdo con un análisis detallado de la situación del país (en el contexto de la elaboración y revisión de las estrategias de apoyo al país), con la finalidad de utilizar sus recursos de manera más eficaz y maximizar su efectos en la reducción de la pobreza.

## **7.1. Apoyar políticas económicas que propicien un crecimiento de base amplia**

El crecimiento económico es fundamental para reducir la pobreza de las zonas rurales. Sin embargo, suele ocurrir que los beneficios se distribuyen de forma desigual y no siempre favorecen a las poblaciones pobres. En consecuencia, la CE instará a los gobiernos a introducir medidas de intervención con dos finalidades esenciales: i) propiciar el crecimiento económico de las zonas rurales, ii) garantizar que las poblaciones pobres compartan los beneficios del crecimiento. Se exponen a continuación los aspectos clave, que se dividen en medidas económicas amplias y medidas sectoriales:

### *7.1.1. Medidas económicas amplias*

La CE prestará su apoyo a las medidas de intervención en los siguientes ámbitos:

- **Gestión macroeconómica**

Los países que han alcanzado una estabilidad macroeconómica (tipos de interés bajos, inflación controlada y cambios de divisas relativamente estables) han experimentado un mayor crecimiento y han logrado reducir la pobreza.

Eliminar las distorsiones de precios y otras medidas de actuación no válidas.

Las zonas rurales han sufrido los efectos de las divisas sobredimensionadas, los controles de precios y la elevada carga fiscal de los insumos agrarios y las exportaciones. Muchos países han progresado en el proceso de eliminar estas medidas ya desacreditadas, pero las reformas aún no se han completado.

- **Liberalización del comercio**

En general, los avances registrados en países en desarrollo que han abierto sus mercados al comercio global han tenido efectos positivos en las zonas rurales, que han podido beneficiarse así de mayores incentivos a la exportación y de precios inferiores de los insumos. No obstante, hay riesgos que requieren un esfuerzo de gestión. Muchos productores rurales, especialmente de los países menos adelantados (PMA), no han conseguido competir con éxito en el mercado global. En consecuencia, la CE prestará apoyo al desarrollo del comercio y a las acciones que aumenten la capacidad competitiva de las economías rurales. Se incluyen en dichas acciones la creación de infraestructuras, la difusión de información comercial y financiera, las mejoras del marco regulador y la capacitación en la administración y los servicios de índole comercial, tanto a escala nacional como regional. Al mismo tiempo, la CE ha emprendido acciones para mejorar el acceso a los mercados de la UE de productos procedentes de países en desarrollo y, en especial, de los menos adelantados.

- **Privatización y liberalización de los mercados**

La CE apoyará la continuación de las reformas para privatizar y liberalizar los mercados en los países en desarrollo, con el objetivo de mejorar la prestación de servicios, estimular el desarrollo dirigido por el sector privado y ahorrar recursos públicos para tareas esenciales relacionadas con la oferta de bienes públicos y la reducción de la pobreza. La CE admite que el proceso de privatización y liberalización exige redefinir la función del Estado (véase el anexo 2) y que es necesario gestionarlo y programarlo cuidadosamente para minimizar las consecuencias negativas. En concreto, la liberalización debe ir acompañada de actuaciones que creen condiciones que favorezcan un desarrollo orientado al mercado, justo y sostenible desde el punto de vista ambiental. En este contexto, reviste especial importancia la creación de infraestructuras rurales.

- **Asignación de recursos presupuestarios**

En consonancia con los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y con los enfoques sectoriales amplios, la CE mantendrá el diálogo sobre los presupuestos gubernamentales, con la finalidad de revisar las prioridades del gasto público, teniendo en cuenta los problemas del desarrollo rural, y comprobando que los recursos se asignen a actividades encaminadas de forma prioritaria a la reducción de la pobreza y a la oferta de bienes públicos. Asimismo, apoyará las acciones que refuercen la gestión del gasto y la transparencia y fiabilidad de las finanzas públicas.

#### 7.1.2. *Medidas sectoriales*

Un requisito clave de la reducción de la pobreza rural es aumentar la productividad de los sectores que utilizan recursos naturales. El aumento sostenible de la productividad es esencial para estimular el incremento de las rentas rurales, propiciar mayores incrementos de la producción (teniendo en cuenta que los recursos naturales están a punto de llegar a su límite de explotación) y favorecer la diversificación. Además de aumentar la productividad agrícola, la CE fomentará la diversificación de las rentas rurales al prestar apoyo al crecimiento del sector no agrario.

- **Políticas del sector agrícola**

La política y estrategia comunitaria para el sector agrícola se concentra en mejorar el entorno de la agricultura, fomentar el acceso a los mercados, apoyar a las asociaciones de productores y fortalecer los servicios de apoyo a la producción, entre los que se incluyen la investigación y la capacitación, la oferta de insumos, los sistemas de riego, la transformación de productos agrícolas, la comercialización y la facilitación de instrumentos financieros en el sector rural. En general, la CE apoyará a los gobiernos que presten servicios con carácter público y fomentará el desarrollo del sector privado, de forma más específica la prestación de servicios, y la introducción progresiva de la recuperación de costes cuando sea apropiado.

La CE pondrá un énfasis especial en los servicios de investigación y capacitación agrarias, porque está comprobado que la efectividad de los mismos incide en el aumento de la producción, la conservación de los recursos naturales y la reducción de la pobreza rural. Dado que el mejorar la tecnología agraria es un bien público de carácter global, la CE apoyará la investigación a escala internacional, regional y nacional. Centrará su asistencia en los proyectos de investigación agraria motivados por la demanda que resulten pertinentes para cubrir las necesidades de los pobres rurales, aumentar la participación de los agricultores en todas las fases de los procesos de investigación y capacitación, y fortalecer los vínculos existentes entre organismos investigadores nacionales, regionales e internacionales.

La inversión agraria tiende a centrarse en las zonas de gran potencial, con el objetivo de extraer los mayores beneficios posibles. No obstante, hay buenas razones para aumentar la inversión (con beneficios razonables) en zonas de menor potencial, donde la presión demográfica va en aumento y la incidencia de la pobreza y la degradación medioambiental son, por lo general, más graves. En la práctica, el adecuado equilibrio entre las inversiones en zonas de gran potencial y en zonas de un potencial menor dependerá de los factores específicos de cada país.

- **Políticas del sector ganadero**

El ganado es un bien de especial importancia para las poblaciones pobres rurales porque les proporciona ingresos y seguridad, así como animales de tiro y fertilizantes. La demanda de productos ganaderos se incrementa con rapidez en los países en desarrollo como resultado del aumento de las rentas y la urbanización. El principal desafío político consistirá en garantizar que este crecimiento beneficie a los pobres y se lleve a cabo de manera sostenible desde el punto de vista ambiental. La política y estrategia comunitaria dirigida al sector ganadero se centra en mejorar los servicios ganaderos en favor de las poblaciones pobres, aumentar el acceso a los mercados, fortalecer las asociaciones de productores, realizar investigaciones motivadas por la demanda, acabar con

enfermedades de los animales, abordar problemas medioambientales y de seguridad alimentaria, y garantizar la gestión sostenible de los pastizales.

- **Políticas del sector de la pesca**

Se calcula que cerca de mil millones de personas dependen de la pesca para su seguridad alimentaria y como fuente primaria de proteínas. Sin embargo, la mayor parte de los bancos de pesca del mundo (tanto marinos como de agua dulce) están sobreexplotados o próximos al límite de explotación. La gestión participativa, equitativa y sostenible de las poblaciones de peces, basada en un riguroso ejercicio de evaluación, es una medida política prioritaria. Por otra parte, la CE asistirá a las poblaciones pobres para que participen en el desarrollo sostenible de la acuicultura, alternativa para complementar las capturas pesqueras. La reciente Comunicación sobre la industria pesquera y la reducción de la pobreza<sup>4</sup> presenta las líneas generales de la política comunitaria en este contexto.

- **Políticas del sector de la silvicultura**

Los bosques son un recurso vital para las poblaciones pobres rurales ya que les aporta ingresos, cobijo, alimentos, combustible y forraje. Las prioridades de la política y estrategia comunitaria para este sector son mejorar el entorno político y regulador, promover las prácticas de gestión forestal sostenibles y aumentar la participación local en la gestión y conservación de los bosques. La CE se implica cada vez más en cuestiones relacionadas con el comercio, centrándose de forma específica en la tala ilegal y en la aplicación de la legislación forestal.

- **Apoyo al sector no agrario**

La CE apoyará el desarrollo del sector no agrario en las zonas rurales, pues es una fuente de ingresos cada vez más importante para las poblaciones pobres. El apoyo comunitario se centrará en la creación de un entorno propicio a los negocios, en fortalecer las asociaciones de productores y en promover las empresas rurales mediante créditos, cursos de formación y asesoramiento. Asimismo, se prestará apoyo al establecimiento de núcleos de población rurales, que actúen como centros de crecimiento para el sector no agrario, además de generar empleo, mercados y la prestación de servicios. El apoyo comunitario a las infraestructuras rurales (principalmente transporte, agua y energía) y a los servicios educativos de estas zonas son también importantes para el crecimiento de un sector no agrario en el entorno rural.

## **7.2. Conseguir un acceso más equitativo a los bienes productivos, los mercados y los servicios**

El crecimiento rural tendrá efectos más beneficiosos en la reducción de la pobreza allí donde haya menos desigualdades de acceso a los bienes productivos, los mercados y los servicios. En este contexto, la descentralización desempeña una función clave. La CE emprenderá acciones para acabar con estas desigualdades en una serie de ámbitos, concretamente las políticas sobre las tierras, la financiación rural y la infraestructura rural.

- **Cuestiones sobre la tierra**

Las cuestiones de la propiedad de la tierra y del acceso a ella son cruciales en la pobreza rural y la gestión de los recursos naturales. Los pobres necesitan tener acceso a la tierra, así como unos derechos de explotación bien definidos y aplicables, para poder gestionar los recursos naturales de forma sostenible e invertir en mejoras. Asimismo, la tierra les sirve de fianza para optar a créditos. En muchas sociedades, una de las principales causas de los conflictos sociales y la inestabilidad es la injusta distribución de la propiedad de la tierra y la falta de acceso a ella. Los sistemas tradicionales

---

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la industria pesquera y la reducción de la pobreza, COM(2000)724, 8 de noviembre de 2000

que regulan la propiedad de la tierra suelen aportar a las sociedades que disponen de ellos la suficiente seguridad y flexibilidad para cubrir las necesidades vitales. En concreto, estos sistemas pueden conceder derechos secundarios sobre la tierra, de los que a menudo dependen los más vulnerables. Sin embargo, en algunos países la propiedad de la tierra sigue siendo una barrera importante a la inversión, a la gestión sostenible de los recursos naturales y al desarrollo económico.

La CE prestará su apoyo a la elaboración y puesta en práctica de reformas de la política sobre la tenencia de la tierra, siempre y cuando los procesos sean participativos, se basen en un amplio consenso social de los principales afectados y respalden políticas que (i) estén orientados de forma explícita a mejorar y garantizar el acceso a las poblaciones rurales pobres, (ii) respeten los derechos ya establecidos, (iii) sean completos (es decir, que garanticen la seguridad de la propiedad tanto en las zonas urbanas como en las rurales), y (iv) sirvan de marco para la coexistencia de múltiples sistemas de propiedad y para la evolución progresiva hacia el aumento de la seguridad.

El apoyo comunitario se concentrará en i) la elaboración de una política de las tierras y la instauración de cambios legislativos; ii) el fortalecimiento institucional de la ordenación del territorio; iii) la demarcación y titularidad de la tierra; iv) el fortalecimiento de los marcos pertinentes para la gestión de recursos de propiedad común y (v) la adquisición de tierras con fines redistributivos mediante la asignación de recursos presupuestarios a este fin. Se prestará especial atención a los problemas específicos de las mujeres, los grupos indígenas y los que se dedican al pastoreo, para garantizarles el acceso a la tierra.

En los países en los que las grandes desigualdades en la propiedad de la tierra constituyen una limitación importante para el objetivo de reducir la pobreza rural, el apoyo comunitario podrá centrarse en programas justos y rentables de redistribución de la tierra, que se llevarán a cabo de forma participativa y sin fines confiscatorios.

- **Instrumentos financieros de las zonas rurales**

Es necesario que los pobres de las zonas rurales tengan acceso al ahorro y al crédito para extraer provecho de las oportunidades de comercialización e inversión, estabilizar el consumo y gestionar los riesgos. Sin embargo, debido a los elevados costes de explotación y operación, a la falta de fianzas y avales, a la elevada exposición al riesgo y a las inadecuadas políticas gubernamentales, como el subvencionar los tipos de interés, las poblaciones pobres de las zonas rurales no han estado bien atendidas por los servicios financieros. Durante la última década, se han hecho importantes avances en la prestación de servicios financieros a las poblaciones pobres de las zonas rurales, gracias a la creación de instituciones de microfinanciación. La CE apoyará la ampliación de estos servicios y prestará especial atención al fortalecimiento de la capacidad institucional y a la viabilidad de entidades dedicadas especialmente a las microfinanzas.

- **Infraestructuras rurales, económicas y sociales**

Las comunidades rurales aisladas tienen poco acceso a los mercados, los servicios, la información, las instituciones y el poder político. Por tanto, las infraestructuras rurales (carreteras, canalización del agua potable y de riego, energía, telecomunicaciones, centros escolares e instalaciones sanitarias) son un requisito fundamental para reducir la pobreza. La CE contribuirá a financiar estas infraestructuras siempre que sirvan para reducir la pobreza con una buena relación coste-eficacia. Las principales prioridades serán desarrollar soluciones de bajo coste para los municipios rurales alejados, garantizar el funcionamiento y el mantenimiento de las infraestructuras, y aumentar la participación de las poblaciones locales en las fases de elaboración, construcción, funcionamiento y mantenimiento de proyectos relacionados con las infraestructuras.

El tener acceso a los suministros de energía es especialmente importante para el desarrollo sostenible, tanto de la economía rural (producción y transformación, transporte y creación de explotaciones agrarias), como para cubrir las necesidades de las unidades familiares (básicamente, energía para cocinar y para calentarse). La CE prestará su apoyo a la elaboración de políticas adecuadas encaminadas al suministro de energía, dentro de una amplia gama de opciones (eficiencia energética y servicios modernos de suministro de energía tanto de combustibles fósiles como de fuentes renovables); a la mejora de la gestión y al uso de biomasa.

### **7.3. Invertir en capital humano**

Elevar el nivel sanitario, educativo y nutricional de las poblaciones rurales es imperativo para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza. Se requieren grandes inversiones que mejoren la cobertura, calidad y asequibilidad de los servicios sanitarios y educativos de las zonas rurales.

En el sector de la educación, el apoyo comunitario se centrará en el fortalecimiento de la gestión y prestación de los servicios; la movilización de recursos y la mejora de los centros escolares de zonas rurales alejadas; la formación del personal; el desarrollo de los planes de estudio y medidas para fomentar la escolarización de las niñas, las minorías étnicas y otros grupos desfavorecidos.

En el sector de la educación, el apoyo comunitario se centrará en fortalecer la sanidad, con el objetivo de ofrecer el acceso universal a una serie específica de servicios esenciales. Serán especialmente beneficiosas para las poblaciones rurales las intervenciones dirigidas a luchar contra las principales enfermedades contagiosas (VIH/SIDA, malaria y tuberculosis), a fin de mejorar el estado nutricional de la población y acabar con la mortalidad materno-infantil<sup>5</sup>. Además, la CE promoverá la prestación de servicios de salud reproductiva, así como la difusión de información referente a la planificación familiar, para que las unidades familiares rurales puedan tomar decisiones con conocimiento de causa sobre el número de hijos que desean concebir y el espaciamiento entre concepciones. Se dará prioridad a mejorar el suministro de agua potable segura y el acceso al alcantarillado, para combatir así enfermedades relacionadas con el agua que constituyen una causa importante de enfermedad y mortalidad en las zonas rurales<sup>6</sup>.

### **7.4. Promover una gestión sostenible de los recursos naturales**

En vista de los estrechos vínculos existentes entre la pobreza rural y la degradación del medio ambiente (véase el anexo 1), la gestión sostenible de los recursos naturales será parte integral de la política y enfoque comunitarios respecto al objetivo de reducir la pobreza. La finalidad será determinar y fomentar las soluciones que beneficien a un mismo tiempo al entorno y a los pobres de las zonas rurales, y minimizar las posibles transacciones entre la protección ambiental y la reducción de la pobreza. La CE se centrará en la política clave y las cuestiones transversales, la reforma institucional y el desarrollo y la difusión de las tecnologías adecuadas con las siguientes acciones:

- Promover un marco político que apoye la gestión sostenible de los recursos naturales. *Se incluye aquí (i) evaluar el impacto ambiental de las políticas sectoriales (p. ej., transporte, minería, agricultura, pesca e industria); (ii) poner fin a las subvenciones distorsionadoras y a la infravaloración de los recursos naturales (p. ej., las bonificaciones energéticas); (iii) crear un marco jurídico eficaz, regular la extracción de recursos naturales y los problemas de contaminación, y (iv) contribuir a la evaluación y supervisión de los recursos naturales amenazados de sobreexplotación.*

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la salud y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Véase también la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la acción acelerada dirigida contra las principales enfermedades contagiosas en el contexto de la reducción de la pobreza, COM(2000) 585, 20 de septiembre de 2000.

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión sobre política de gestión del agua en los países en desarrollo y prioridades de la cooperación de la Unión Europea al desarrollo.

- Fortalecer las instituciones responsables de la gestión de los recursos naturales y atajar los problemas de corrupción y gobernanza.
- Integrar la evaluación de los problemas medioambientales en las estrategias nacionales de desarrollo, en los documentos de estrategia lucha contra la pobreza y en los informes estratégicos nacionales.
- Promover tecnologías que favorezcan a las poblaciones pobres y al medio ambiente en ámbitos como la conservación del suelo y el agua, la lucha contra las plagas y la energía.
- Abordar los problemas relacionados con la propiedad de la tierra.  
*Los sistemas de propiedad de la tierra deben ofrecer incentivos adecuados a la gestión sostenible de los recursos naturales y a las inversiones en mejoras de las tierras.*
- Fortalecer las instituciones locales que se dedican a la gestión de los recursos naturales.  
*Las instituciones de ámbito local y los grupos de usuarios desempeñan una función clave en la gestión de los recursos comunes.*
- Conservar la biodiversidad  
*La creación de reservas de animales protegidos contribuye al esfuerzo mundial de conservar la biodiversidad, pero puede imponer costes importantes a los usuarios de estas zonas. Es necesario compartir los costes de la protección ambiental de manera equitativa, compensando a las poblaciones locales y creando medios de subsistencia alternativos. Las zonas protegidas pueden aportar también vías de diversificar los medios de subsistencia.*
- Atajar los problemas ambientales de alcance mundial  
*La CE apoya de manera activa las iniciativas internacionales para atajar los problemas de la contaminación, como el calentamiento del planeta, que suponen una grave amenaza para los sistemas rurales de producción y para las poblaciones pobres.*

## 7.5. Gestionar los riesgos y facilitar redes de seguridad

Las poblaciones pobres de las zonas rurales están expuestas a una gran cantidad de riesgos relacionados con la climatología, las enfermedades, los mercados y los conflictos. Su capacidad para hacer frente a estas alteraciones es especialmente limitada porque disponen de muy pocas redes de seguridad y reservas en las que apoyarse. Para sobrevivir a estos trastornos, las unidades familiares se ven obligadas a despojarse de sus bienes, acumular deudas e interrumpir las inversiones, lo que engendra un deterioro duradero de sus condiciones de vida.

La CE apoyará diversos tipos de acciones para gestionar los riesgos y minimizar así el impacto de las alteraciones:

- **Acciones para reducir los riesgos**

Por ejemplo, prestación de asistencia sanitaria preventiva, suministro de agua potable segura, medidas para impedir las riadas, control de las plagas y cultivo de variedades de cultivos más resistentes a las sequías.

- **Acciones para mitigar los riesgos**

Por ejemplo, diversificación de cultivos y de las fuentes de ingresos, fortalecimiento de las entidades crediticias y de ahorro, creación de silos, fomento del mercado de los seguros y apoyo a las instituciones municipales con funciones de protección social.

- **Redes de seguridad**

Las redes de seguridad son necesarias para amortiguar el choque cuando se rompen los mecanismos locales de reacción. La CE prestará asistencia financiera orientada a fines específicos (mediante el presupuesto gubernamental si se dan las condiciones necesarias) y ayuda alimentaria cuando sea la respuesta apropiada al problema (en determinadas circunstancias, para salvar vidas, proteger los medios de subsistencia y preservar los bienes materiales). La ayuda alimentaria no es únicamente un elemento esencial de las estrategias encaminadas a crear redes de seguridad para segmentos de la población especialmente vulnerables, puede actuar también (i) como complemento de la presencia de ECHO o tras su retirada, (ii) como aportación a las reservas estratégicas y (iii) como vínculo para las operaciones de emergencia, rehabilitación y desarrollo. La CE otorga prioridad a las compras locales y regionales, a fin de no distorsionar el mercado y preservar los hábitos de consumo.

- **Racionalización y mejora de los sistemas de alerta temprana**

Teniendo en cuenta la importancia de las alertas tempranas y rápidas, así como la precisión de la información, pero reconociendo al mismo tiempo la existencia de demasiados sistemas en competencia, no es suficiente mejorarlos con la aplicación de los avances técnicos más recientes. La CE prestará asistencia a la racionalización de los sistemas existentes y centrará su apoyo en las instituciones y organizaciones que ofrezcan la mejor ventaja comparativa.

## **7.6. Crear instituciones más descentralizadas, eficaces, fiables y participativas**

En las zonas rurales hay una gran diversidad de instituciones de los sectores público, privado y no gubernamental, así como de escala municipal. Pese a que estas instituciones son fundamentales para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza y gestión sostenible de los recursos naturales, presentan deficiencias graves en cuanto a cobertura, eficacia y fiabilidad. La CE apoyará el desarrollo institucional con acciones dirigidas a los siguientes ámbitos:

- **Descentralización**

Desde el punto de vista de la CE, la descentralización es uno de los elementos más importantes del desarrollo rural con vistas a fomentar el diálogo y el entendimiento entre los niveles central, regional y local para garantizar la mayor implicación posible en las políticas y estrategias y promover los procesos democráticos desde la base. En principio, las instancias locales de gobierno se encuentran en la mejor posición para responder a las necesidades locales, trabajar con los municipios, planificar las actividades en pro del desarrollo de la zona, coordinar las intervenciones en los diversos sectores, ejecutar los programas y prestar servicios locales de manera eficaz. En la práctica, el éxito de la descentralización depende de la capacidad local, de la fuerza y fiabilidad de la democracia a ese nivel y de los vínculos adecuados con el nivel central. De manera específica, la CE prestará su apoyo a las verdaderas medidas descentralizadoras, encaminadas a transferir poder político, capacidad de actuación y recursos presupuestarios (o bien, la posibilidad de incrementar las rentas) a los niveles inferiores de la Administración y la sociedad civil.

- **Instituciones del sector público**

Las prioridades del apoyo comunitario serán fortalecer la capacidad de gobierno de formular y ejecutar programas de desarrollo, reorientar la prestación de servicios con bienes públicos y reducir la pobreza. Para prestar servicios a los pobres con la mejor relación coste-eficacia, la CE animará a los gobiernos a que trabajen en colaboración con organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y otros proveedores de servicios.

Asimismo, la CE animará a los organismos públicos a que respondan más a la demanda, sean más responsables y transparentes, y a que tengan una actitud más receptiva a las necesidades de los pobres. Para ello será preciso apoyar la reforma institucional (incluida la de la función pública), el desarrollo

de los recursos humanos, una mayor apertura y cambios en las prácticas laborales, concretamente la adopción de métodos de trabajo más participativos.

- **Instituciones del sector privado**

La CE apoyará las medidas que impulsen el desarrollo de los proveedores de servicios del sector privado. Para ello será necesario contar con un marco legislativo y reglamentario adecuado, así como con la disponibilidad de bienes públicos clave, tales como infraestructuras, información comercial mercado y controles de calidad. Las acciones comunitarias de apoyo se dirigirán a aumentar la capacidad de organizaciones del sector privado, como las asociaciones de productores y distribuidores, que desempeñan una función clave en el desarrollo rural. Impulsará también los acuerdos de colaboración entre los sectores público y privado de cara a la prestación de servicios, por ejemplo en la investigación y la extensión agrarias.

- **Instituciones comunales**

Las instituciones comunales desempeñan un papel vital en la toma de decisiones de carácter local y en la gestión de las actividades de desarrollo local y de los recursos comunes. El apoyo comunitario se centrará en fortalecer la capacidad de estas instituciones y en reforzar su papel en la planificación y ejecución de las actividades de desarrollo. Asimismo, estudiará las posibilidades de establecer instrumentos de financiación controlados por las comunidades, como los fondos comunales y los fondos sociales.

- **Organizaciones de la sociedad civil**

Las organizaciones no gubernamentales y otras de la sociedad civil tienen un historial probado en la prestación de servicios a los pobres y desempeñan una función importante en el trabajo de desarrollo local. Son también agentes fundamentales en el debate político nacional y en los sistemas de gobierno descentralizados. Además, juegan un papel decisivo en el apoyo a las poblaciones para que puedan expresar sus necesidades a las administraciones locales y en la supervisión del uso de los recursos financieros. Por tanto, dada su posición destacada, seguirán siendo socios fundamentales en las estrategias de desarrollo rural de la CE.

## **8. Estrategia comunitaria de reducción de la pobreza**

La estrategia comunitaria de reducción de la pobreza rural se centrará en los seis objetivos que se han expuesto en los puntos 6 y 7. Abordará cuestiones institucionales y políticas clave, promoverá la inversión en el espacio rural e intervendrá principalmente en tres niveles: nacional, regional e internacional. En cada uno de estos niveles, el apoyo comunitario se centrará en acciones que ofrezcan un valor añadido y que ejerzan una influencia duradera en la reducción de la pobreza con una buena relación coste-eficacia. Las prioridades comunitarias tendrán en cuenta los diferentes problemas y objetivos específicos de cada región del planeta (véase el anexo 4).

La estrategia comunitaria aquí propuesta para reducir la pobreza rural estará encaminada fundamentalmente a garantizar que se aborden adecuadamente los problemas del desarrollo en el análisis nacional de la pobreza, como primer paso para elaborar una estrategia nacional de desarrollo de carácter global. En una fase posterior, será preciso integrar dichos problemas en el marco macroeconómico y en todas las políticas y estrategias sectoriales pertinentes. Por último, dichos problemas y prioridades habrán de reflejarse en el presupuesto gubernamental (incluido el apoyo de los donantes) y en la prestación de servicios del sector público. En este contexto, los procesos de descentralización actúan como catalizadores e impulsores de las mejoras.

## **8.1. Principios rectores**

Las acciones comunitarias para apoyar la reducción de la pobreza rural se regirán por los principios que se enumeran a continuación:

### **(A) Efectos sobre la pobreza**

Todas las intervenciones serán evaluadas en función de sus efectos sobre la pobreza. En los ejercicios de evaluación se tendrán en cuenta la naturaleza multidimensional de la pobreza de las zonas rurales y, de manera específica, los seis aspectos de la pobreza que se han expuesto en el punto 3. Se prestará especial atención a la inseguridad alimentaria por ser el problema más urgente de las poblaciones rurales.

Para intensificar los efectos beneficiosos de la ayuda comunitaria en la pobreza rural, la CE fundamentará la programación de los países en un análisis detallado de la situación de la pobreza en cada uno de ellos (con la debida atención a las zonas rurales), con información suficiente sobre la distribución geográfica, las características específicas y las causas subyacentes de la pobreza. Asimismo, intensificará sus esfuerzos en la evaluación de los programas en marcha mediante el uso sistemático de indicadores de la pobreza en las labores de evaluación y supervisión.

### **(B) Igualdad de géneros**

Las acciones comunitarias se dirigirán especialmente a luchar contra la situación precaria que experimentan las mujeres en los núcleos rurales. Se incluyen con este fin las acciones encaminadas a mejorar el acceso de las mujeres a bienes y servicios, fortalecer sus oportunidades económicas y capacitar a los colectivos de mujeres para que puedan participar en la toma de decisiones. Además, la igualdad de géneros estará presente en todos los ámbitos de programación e intervención.

### **(C) Inclusión de los temas ambientales**

La CE introducirá las evaluaciones ambientales en muchos aspectos de la elaboración y programación de la política de desarrollo, tal como indicó en su reciente documento de trabajo sobre la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo<sup>7</sup>.

### **(D) Enfoque a largo plazo**

La CE admite que la pobreza rural es un fenómeno de profundas raíces, que sólo puede abordarse mediante el compromiso y el apoyo continuados. En consecuencia, la asistencia comunitaria se centrará en estrategias a largo plazo para reducir la pobreza rural. En situaciones humanitarias de emergencia, la CE seguirá prestando alivio a corto plazo, pero siempre con una vinculación a una estrategia más duradera, encaminada hacia la rehabilitación y el desarrollo.

### **(E) Sostenibilidad financiera**

Muchas acciones sufragadas con el apoyo de los donantes y dirigidas a las zonas rurales no han mantenido su sostenibilidad una vez concluido el período de financiación de los donantes. Con vistas a abordar este problema crítico, la CE enfatizará la importancia de fortalecer la capacidad institucional local y de establecer acuerdos de financiación sostenibles (incluida la posibilidad de elevar los ingresos locales). La CE no financiará acciones que tengan pocas perspectivas de sostenibilidad.

---

<sup>7</sup>

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo. "Elementos para una estrategia general" COM (2000)264, 18 de mayo de 2000.

**(F) Apoyar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza rural**

De manera progresiva, la CE dejará de apoyar los proyectos aislados para favorecer un enfoque más general que se base en programas sectoriales amplios y en estrategias nacionales de desarrollo o de reducción de la pobreza.

**(G) Subsidiariedad en la planificación y ejecución**

La CE fomentará la descentralización de la planificación, la administración, la asignación de recursos y la prestación de servicios en el nivel más bajo de gobierno, con competencias para llevar a cabo estas funciones.

**(H) Participación de todas las partes afectadas**

La CE fomentará la mayor participación posible de todas las partes afectadas, en la elaboración, ejecución, supervisión y evaluación de los programas y políticas de desarrollo.

## **8.2. Programación por países**

La CE apoyará las acciones encaminadas a la reducción de la pobreza rural como parte su estrategia general de cara al país, establecida en los informes estratégicos nacionales. Es necesario que estas estrategias se fundamenten en un análisis detallado de la pobreza del país en cuestión, poniendo especial atención en las zonas rurales y en las políticas y estrategias gubernamentales. Es imprescindible que dicho análisis examine las causas que se encuentran en la raíz de la inseguridad alimentaria y que sitúe en el centro mismo de la reducción de la pobreza los problemas de la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos y las posibles respuestas ante las carencias y los problemas nutricionales.

Por último, habrán de contemplarse los problemas medioambientales y la gestión de los recursos naturales, con vistas a (i) identificar y evitar los impactos ambientales nocivos, directos e indirectos, de los programas de cooperación que puedan minar la sostenibilidad e impedir que se alcancen los objetivos de la cooperación al desarrollo, y (ii) reconocer y aprovechar las oportunidades de mejorar las condiciones ambientales, para extraer así beneficios adicionales de las actividades económicas y de desarrollo, anticipándose a problemas ambientales que constituyen una prioridad para la Comunidad Europea.

En el anexo 3 se presenta la metodología con que se llevará a cabo el análisis del país, a fin de fundamentar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, las estrategias comunitarias de apoyo al país y, si fuera necesario, las estrategias nacionales de desarrollo rural.

Se utilizarán y fomentarán los procesos y enfoques que se exponen a continuación, aplicando todos los instrumentos comunitarios de financiación, incluidas las líneas presupuestarias geográficas y temáticas.

- **Estrategias nacionales de desarrollo/estrategias de reducción de la pobreza**

La CE se implicará cada vez más en la elaboración y ejecución de las estrategias nacionales de desarrollo o de reducción de la pobreza, a través del diálogo sobre las medidas de intervención, la prestación de asistencia técnica y el apoyo financiero. Otorgará especial atención al tratamiento de la pobreza rural, la seguridad alimentaria y las cuestiones ambientales e impulsará un amplio debate sobre la totalidad de los problemas políticos, institucionales y del gasto público que sean importantes para la reducción de la pobreza rural, tal como se ha expuesto anteriormente en el punto 7.

- **Estrategias de desarrollo rural**

Si no hubiera estrategias nacionales de desarrollo completas, y en países donde el progreso social y económico depende en gran medida de la economía rural, será preciso elaborar una estrategia de desarrollo rural que sirva de marco coherente para la coordinación y eficacia de las intervenciones pertinentes (véase el anexo 3).

- **Enfoques sectoriales amplios**

De manera progresiva, la asistencia comunitaria tenderá a apoyar los programas sectoriales amplios, a través de la ayuda presupuestaria. Para garantizar la eficacia de este tipo de asistencia en la reducción de la pobreza rural, la CE prestará especial atención al análisis de las políticas sectoriales, a las políticas sectoriales clave y a las reformas institucionales, así como a la gestión del gasto público y a la supervisión de los programas sectoriales cuando estén siendo ejecutados.

La CE reconoce que, antes de introducir los programas sectoriales y el apoyo presupuestario, deben darse determinadas condiciones. El enfoque podrá dar frutos únicamente si existe una fuerte colaboración entre los gobiernos y los donantes, basada en la implicación del país beneficiario; una amplia participación de todas las partes interesadas a la hora de fijar prioridades; unos niveles adecuados de fiabilidad de la función pública y suficiente capacidad administrativa para elaborar, ejecutar y coordinar programas sectoriales amplios. Por tanto, los enfoques sectoriales de amplio alcance se irán adoptando de manera progresiva a medida que las condiciones lo permitan. Entretanto, la CE promoverá activamente la creación del necesario entorno jurídico, institucional, presupuestario y financiero.

Para responder a las necesidades de los países beneficiarios y ser eficaces en la lucha contra la pobreza, los programas sectoriales amplios deben incluir un papel activo para las instancias locales de gobierno. Los municipios deben implicarse en la planificación y supervisión del uso de los recursos, y las administraciones locales deben coordinar la ayuda canalizándola a través de los diferentes programas sectoriales de escala local.

- **Enfoque por proyecto**

La CE seguirá financiando proyectos de desarrollo cuando los enfoques sectoriales amplios no sean viables o estén en ciernes. Los proyectos de desarrollo rural se centrarán en i) infraestructuras y prestación de servicios favorables a las poblaciones pobres, ii) reforma política e institucional, iii) capacitación institucional y iv) programas gubernamentales de ámbito local. No obstante, aun cuando se adopte el enfoque por proyecto, la CE trabajará activamente en pro de la coordinación sectorial con los gobiernos y con otros donantes, con vistas a establecer de manera progresiva enfoques y procedimientos de ejecución comunes.

- **Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil**

La CE prestará apoyo directo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los pobres de las zonas rurales, como las ONG, las asociaciones de productores, las asociaciones comerciales y las organizaciones municipales. Todas estas entidades desempeñan una función importante en el fomento de las iniciativas de desarrollo dirigidas por el municipio y la creación de instituciones de este mismo nivel que capaciten a las poblaciones pobres de las zonas rurales. En muchas áreas, las organizaciones de la sociedad civil son los únicos prestadores de servicios que pueden llegar a los pobres rurales. Además de financiar directamente este tipo de organizaciones, la CE estimulará su participación en los proyectos gubernamentales y en los programas sectoriales amplios.

### **8.3. Acciones a escala regional**

La mayor cooperación económica y comercial de ámbito regional es un camino prometedor para impulsar el crecimiento económico y la competitividad internacional, con un efecto directo en la economía agraria de los países en desarrollo. Ayuda a generar las condiciones necesarias para abordar los problemas cruciales que afectan a una región en su conjunto, como el empleo, la generación de ingresos, el desarrollo humano y, como consecuencia, la reducción de la pobreza, siempre que esté concebida de tal manera que beneficie a la mayoría, al sector informal y a las poblaciones rurales.

La Comunidad Europea tiene una experiencia considerable en ofrecer su asistencia financiera con la finalidad de impulsar la integración regional y ayudar a los países a abordar los desafíos transfronterizos. Los fondos comunitarios regionales servirán para apoyar las siguientes prioridades de la reducción de la pobreza rural:

- (1) Mayor integración económica y establecimiento de zonas de libre comercio, como las que se contemplan en los acuerdos de asociación económica previstos en el Acuerdo de Cotonú.
- (2) Armonización regional de la seguridad alimentaria y las políticas agrícolas.
- (3) Investigación agraria de ámbito regional y creación de centros de excelencia a este nivel.
- (4) Infraestructura regional.
- (5) Sanidad animal y control de enfermedades.
- (6) Gestión de los recursos naturales compartidos y de los problemas ambientales transfronterizos, incluidos los problemas de la degradación del suelo y la prevención de catástrofes.
- (7) Gestión de los movimientos migratorios internacionales.
- (8) Creación de capacidades, redes e intercambios.

### **8.4. Acciones a escala internacional**

A escala internacional, la CE seguirá promoviendo y facilitando los procesos en favor de un desarrollo social y económico más justo. De manera específica, apoyará el suministro de bienes públicos globales relacionados con la reducción de la pobreza rural:

- (1) Investigación agraria de carácter global, con especial énfasis en la recogida, conservación, gestión y mejora de los recursos genéticos y en las iniciativas de investigación referentes a las políticas implantadas.
- (2) Sistemas eficaces y equitativos para la protección de los derechos de propiedad intelectual en el contexto de los acuerdos ADPIC (aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio).
- (3) Acciones para combatir las principales enfermedades contagiosas<sup>8</sup>.
- (4) Ejecución de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, integrando las preocupaciones y objetivos globales en las estrategias nacionales sectoriales o de desarrollo y ayudando a los países a cumplir sus compromisos.

---

<sup>8</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la acción acelerada dirigida contra las principales enfermedades contagiosas en el contexto de la reducción de la pobreza, COM(2000) 585, 20 de septiembre de 2000.

- (5) Fomento de acuerdos internacionales sobre productos básicos, como medio de promover el diálogo y la coordinación entre los principales socios del mercado (productores/exportadores e importadores/consumidores).
- (6) Compartir el conocimiento relacionado con la reducción de la pobreza rural y los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente.

## **9. Coherencia y complementariedad de las medidas**

### **9.1. Coherencia de las medidas**

Además de la cooperación al desarrollo, hay otros ámbitos de la política comunitaria que son importantes para la reducción de la pobreza rural y el desarrollo sostenible, como el comercio, la agricultura, la pesca, la ayuda alimentaria, la investigación y el desarrollo tecnológico, el medio ambiente y la prevención de conflictos y de movimientos migratorios. Es imprescindible que todas las políticas externas e internas de la UE sean coherentes con los objetivos de reducción de la pobreza y de desarrollo sostenible. A este fin, y en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, se llevará a cabo una evaluación de la sostenibilidad del impacto en todas las propuestas políticas internas y externas de importancia, analizando sus consecuencias económicas, sociales y ambientales. Se proseguirá también el proceso de adaptar políticas comunitarias clave, como la agrícola y la pesquera. Se resumen seguidamente las principales cuestiones de coherencia relacionadas con el desarrollo rural.

### **Comercio y desarrollo**

Muchos países en desarrollo siguen siendo muy dependientes de la producción de materias primas como resultado de su legado histórico, de estrategias de desarrollo fallidas y de las políticas comerciales de los países de la OCDE. Esta dependencia respecto a una serie limitada de productos básicos hace que estos países sean muy vulnerables a la volatilidad de los precios y ello ha generado una gestión insostenible de los recursos naturales. La situación en declive del comercio de productos primarios ha debilitado la posición ya vulnerable de los países en desarrollo.

Hay una serie de ámbitos en los que la cooperación al desarrollo seguirá ayudando a los países a romper esta dependencia. La ayuda de la CE se destinará a:

- Promover la diversificación y el procesamiento local para dar valor añadido a la producción local.
- Participar en las negociaciones internacionales dirigidas a estabilizar los mercados de materias primas y a preparar mecanismos internacionales para gestionar los riesgos comerciales.
- Intensificar la cooperación, el comercio y la integración económica regionales para reducir la dependencia de los países en desarrollo respecto a las exportaciones de la OCDE y para mejorar su competitividad.
- Promover políticas y estrategias sectoriales que tengan en cuenta las oportunidades y limitaciones de los mercados mundiales, y para acceder a información comercial.
- Capacitación y asistencia para mejorar los marcos jurídicos y normativos de los países en desarrollo y fortalecer su capacidad de negociación en foros internacionales.

No obstante, para que los esfuerzos de la cooperación sean eficaces, deben ir acompañados de acciones que aumenten la coherencia entre el comercio y las políticas de desarrollo de la UE. Pese a que se han hecho importantes avances en los últimos años (p. ej., el programa UE/ACP de asistencia a empresas dirigido por la CE, el SPG (sistema de preferencias generalizadas), los contingentes y preferencias comerciales para los Estados ACP), la UE que reforzará la coherencia con medidas que incrementen las oportunidades de exportar de los países en desarrollo y mejoren su capacidad de integrarlos en el régimen comercial multilateral. Se prestará especial atención a:

- Un tratamiento especial y diferencial de los países en desarrollo en la nueva ronda de negociaciones de la OMC, de modo que se tengan en cuenta sus necesidades y limitaciones específicas.
- Las barreras no arancelarias, como las normas sanitarias y de seguridad de la UE, que deben ser previsibles y no discriminatorias y dar tiempo a los países en desarrollo para que adapten sus marcos reguladores, así como su producción, su comercialización y sus sistemas de control de calidad.
- Las normas de la OMC sobre la propiedad intelectual deben proporcionar un equilibrio adecuado entre los derechos comerciales y los derechos de los países en desarrollo y los colectivos vulnerables, con especial atención a los recursos genéticos.
- El acceso de los países en desarrollo a la mayor gama de recursos genéticos posible, y el que puedan aprovechar de manera equitativa sus recursos genéticos compartidos.
- El desarrollo de instrumentos jurídicos y comerciales para promover la gestión sostenible de los bosques y comercializar productos forestales de bosques explotados de manera sostenible.

### **Política agrícola común**

Las políticas agrícolas de los países de la OCDE repercuten negativamente en las economías rurales de los países en desarrollo, básicamente de dos maneras: (i) limitando el acceso de los productos procedentes de países en desarrollo que puedan competir con la producción de la OCDE y (ii) subvencionando exportaciones que, al llegar a los mercados deprimidos de los países en desarrollo, tienen costes de producción menores que los locales y compiten directamente con la producción nacional (leche y productos lácteos) o indirectamente sustituyendo la producción alimentaria local (cereales, carne). En términos más generales, el apoyo interno o externo a la agricultura de los países desarrollados (i) aumenta de manera artificial la oferta del mercado internacional, (ii) presiona los precios a la baja e (iii) incrementa la volatilidad de los precios del mercado internacional.

La UE ya ha realizado grandes progresos en varios ámbitos. De forma concreta: desde 1992 se ha reformado sustancialmente la política agrícola común; la ayuda alimentaria se ha desligado completamente de los excedentes agrícolas y hoy está totalmente integrada en la política de desarrollo de la CE. Como resultado, ha disminuido de manera notable la cantidad de la ayuda alimentaria de la CE, lo que refleja que la prioridad no se otorga a la ayuda, sino a la seguridad alimentaria, del mismo modo que las ayudas en especie están siendo sustituidas por asistencia financiera. También las subvenciones a las exportaciones agrarias registran una progresiva disminución, gracias a la combinación de la reducción de las exportaciones con la reciente evolución del tipo de cambio euro/dólar.

La próxima ronda de negociaciones agrícolas de la OMC ofrecerá nuevas oportunidades comerciales a los países en desarrollo siempre y cuando los países de la OCDE estén dispuestos a hacer concesiones como reconocimiento al hecho de que un comercio internacional justo beneficia recíprocamente a las economías desarrolladas y a las de los países en desarrollo. A este fin, la UE propone, entre otras, las siguientes medidas:<sup>9</sup>

- Ampliar el libre acceso de todos los productos de los países menos adelantados (tal como se contempla en el programa UE/ACP de asistencia a empresas) a todos los países de la OCDE.
- Que los países desarrollados y los más ricos de entre los que están en desarrollo concedan preferencias comerciales importantes a los menos adelantados y más desfavorecidos.
- Medidas de apoyo nacionales que, además de preservar los medios de vida de las zonas rurales e intensificar la seguridad alimentaria de los países en desarrollo como manera de reducir la pobreza, se incluyan en las de «caja verde» y estén por ello exentas de los compromisos de reducción.
- Establecer garantías para que las preferencias comerciales sean estables y previsibles, y así impulsar la inversión agrícola en los países en desarrollo.

Si se revisa el sistema de preferencias generalizadas para facilitar un acceso más favorable a los mercados de la OCDE, se concederá más importancia a la producción y exportación de una gama más amplia de productos agrícolas primarios y transformados de los países en desarrollo.

En esta transición, la cooperación comunitaria servirá para ayudar a los países en desarrollo a reestructurarse, a adaptar sus políticas y estrategias agrarias y sectoriales, y a revisar sus políticas fiscales y comerciales con el objetivo de ofrecer un marco de incentivos coherente y estable que favorezca la creación de oportunidades comerciales a escala local, regional e internacional.

### **Política pesquera común**

La Comunicación de la Comisión sobre la industria pesquera y la reducción de la pobreza<sup>10</sup>, y las correspondientes Conclusiones del Consejo urgen a la Comisión a (i) dar prioridad al sector pesquero de los países en desarrollo en los que desempeñe una función importante en el contexto social y económico (inclusión de la industria pesquera en las estrategias de apoyo al país y a la región) y a (ii) tener en cuenta los objetivos del desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza en la aplicación de la política pesquera común cuando pueda afectar a países en desarrollo. Ello constituye la base para incrementar la coherencia entre los objetivos de la cooperación al desarrollo de la CE y la dimensión externa de dicha política pesquera. Permite, en concreto:

- Fortalecer las políticas pesqueras y de gestión de los recursos de los países en desarrollo (a escala nacional y regional).
- Capacitar a los países en desarrollo para que usen adecuadamente los recursos pesqueros y promover su mayor participación en el comercio internacional.
- Conseguir que los acuerdos de pesca de la CE sean coherentes con las políticas pesqueras y con los objetivos de la gestión sostenible de los recursos de los países en desarrollo.

---

<sup>9</sup> Negociaciones de la OMC sobre agricultura: Resumen de la propuesta de negociación global de la UE, Conclusiones del Consejo 13656/00 (20 y 21 de noviembre de 2000).

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la industria pesquera y la reducción de la pobreza, COM(2000)724, 8 de noviembre de 2000.

Si bien se requieren más progresos en:

- Establecer, mediante negociaciones con los países costeros en desarrollo, unas normas transparentes y no discriminatorias sobre la competencia justa en el acceso a recursos excedentes entre las flotas de la UE y otras flotas pesqueras no comunitarias de aguas lejanas.
- Reformar la política pesquera común, incluidos sus instrumentos financieros, con el objetivo de aumentar la sostenibilidad de los objetivos pesqueros fuera de las aguas comunitarias.

## **9.2. Complementariedad con los Estados miembros de la UE y con otros donantes importantes**

La noción de complementariedad implica la ayuda conjunta de los donantes a los esfuerzos nacionales para elaborar y poner en práctica un marco común de cooperación al que puedan adherirse los principales donantes. Como principio general, la CE fomenta el «enfoque del donante principal» (*lead-donor approach*), mediante el cual un donante determinado asume en un país la función de coordinador de los donantes y de principal interlocutor ante las autoridades nacionales.

En países en los que el desarrollo rural sea uno de los ámbitos de interés de la estrategia de apoyo de la CE, esta está dispuesta a ayudar al Gobierno en el trabajo analítico que sea necesario (pobreza, seguridad alimentaria y perfiles ambientales) y en la formulación del marco nacional adecuado para que las intervenciones (claridad de las prioridades en la reforma de las políticas y las instituciones, las inversiones y los servicios) en el ámbito rural sean coherentes. En el caso de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, su función será velar porque se atiendan convenientemente las inquietudes del mundo rural.

## **ANNEXES**

### **ANNEX 1 – The changing context of rural poverty**

#### **1) Changes in the global economy**

- Globalisation

Although rural areas in developing countries are becoming more integrated into global trade and investment, the process of globalisation is uneven. In particular, the Least Developed Countries and despite the Commission's "Every But Arms" initiative are still largely excluded from global markets, and account for less than half of one percent of world trade.

- Privatisation

Many developing countries have made substantial progress in liberalising and privatising their economies. The rural poor live in a new situation where the role of the state has been reduced and the involvement of the private sector is gaining importance. Although there have been many benefits, the private sector is still predominant in easily accessible areas.

#### **2) Socio-economic changes**

- Urbanisation

By 2010 the number of urban dwellers will exceed the number of rural dwellers for the first time in human history. Rural areas will be affected by increasing outmigration to urban areas with major impacts on labour availability and family structures. Rural areas will benefit from the growth of urban markets and the inflow of remittances sent home by migrant workers.

- Diversification of rural livelihoods

The rural poor depend on multiple income sources, and engage in both farm and non-farm activities. In many rural areas agricultural production accounts for a declining share of the local economy, and the non-farm sector is growing in importance.

- HIV/AIDS

In 2000 there were 36 million people infected with HIV/AIDS, and 3 million deaths, mainly in Sub-Saharan Africa. The impacts on affected rural communities are devastating, and include the loss of adult providers, increased health and funeral costs, the withdrawal of children from school, the sale of productive assets, the accumulation of debt, the weakening of community institutions and general economic decline.

#### **3) Political trends**

- Decentralisation

Many developing countries have embarked on decentralisation programmes to transfer administrative, decision making and fiscal functions from the centre to local levels. The aim is to make government more responsive to local needs, to increase the efficiency of service delivery and to enhance participation and accountability.

- Civil society participation

In many developing countries, civil society organisations are playing an increasing role in policy dialogue and the delivery of services to the poor. Civil society refers to a broad range of non-state actors including NGOs, community based organisations, producer and trade associations, trade unions, the media and academia.

- Conflict and insecurity

Armed conflict has a hugely destructive effect on rural communities

#### 4) Environmental problems

The ecosystems that are the basis of rural livelihoods are increasingly heavily exploited, resulting in a number of environmental problems including land degradation, deforestation, overgrazing, overfishing and the loss of global biological diversity. Many countries are experiencing increasing water scarcity, which limits their potential to expand irrigation. In addition, global warming is likely to result in changes in rainfall patterns, greater variability of climate and extreme weather events, increased flooding and sea level rise and significant changes in agricultural production patterns and agricultural risks.

There are close connections between environmental management and poverty reduction.<sup>11</sup> In favourable conditions a virtuous circle can develop where sustainable natural resource management contributes to rural poverty reduction, which in turn generates additional resources for investment in environmental improvements. However, the rural poor often face the opposite situation – a vicious circle of accelerating environmental degradation and deepening poverty. The rural poor are particularly affected by environmental degradation for several reasons:

- They are particularly dependent on the direct utilisation of natural resources, such as soil, water, forests, pastures, fisheries and biodiversity, and therefore suffer most when these resources are degraded.
- They are vulnerable to natural disasters. Environmental degradation processes, such as deforestation and soil erosion, increase the likelihood of natural disasters.
- They are often exposed to water pollution, and are in the weakest position to mitigate the effects.

Rural poverty, in turn, contributes to environmental degradation processes:

- Because the poor tend to be preoccupied with their immediate survival needs they are often unable to manage natural resources for long term sustainability.
- As a result of population growth and migration, the rural poor are increasingly concentrated on marginal lands (e.g. mountain slopes and drylands) that are particularly vulnerable to degradation processes.

Although poverty is a major cause of unsustainable natural resources management, it must be recognised that environmental degradation is also caused to a great extent by the non-poor, who consume many more resources than the poor. Commercial interests are also responsible for large scale environmental damage, such as tropical deforestation, cattle ranching and overfishing.

---

<sup>11</sup> World Bank/DfiD/UNDP/ EC Poverty & Environment Paper (January 2002)

## ANNEX 2 - Changing approaches to Rural Development

Over the past forty-five years, rural development constituted one of the main priority areas for EC Development Cooperation. Within the European Community's Development Policy (COM (2000) 212), food security and sustainable rural development strategies is one of the six priority activities for Community Development Aid.

On average, rural development accounted for roughly 25% of the Commission's overall development assistance. During the 80's, with massive support provided to large integrated rural development programmes, the rural development share represented more than 50% of total aid. During the 90's this share dropped sharply below the 10% line.

Over the same period, the approach to rural development has constantly evolved:

**The 60's** were dominated by uncoordinated piecemeal interventions with a focus on agriculture and the various sub-sectors and hardly any link to other major sectors. Stand-alone projects were the main aid delivery tools. Sector policy and institutional issues were taboo.

**During the 70's** considerable efforts were made to increase the links between agriculture, transport and the social sectors. With regard to agriculture and its different sub-sectors, the focus was increasingly on farming systems and crop diversification. Massive support was provided to the development of cash and export crops. In terms of aid delivery, there was a shift from stand-alone projects to more comprehensive development programmes. Policy and institutional issues were addressed through ad-hoc donor conditionality.

**During the 80's** support to rural development was mainly provided through large-scale, area-based Integrated Rural Development Programmes. This multi-sectoral approach applied by most of the major donors, made it possible to address in a coherent manner the whole spectrum of constraints and to seize the various development opportunities. But at the same time this approach overstretched the managing capacity of developing countries and resulted in heavy and unsustainable technical assistance and donors driving the rural development agenda in their respective "zones of influence". Under these circumstances, it was also difficult to establish a common and coherent dialogue with national governments on policy and institutional reform.

With the arrival of increasingly comprehensive national development frameworks **over the 90's**, conditions are ripe to adopt a mainstream approach to rural development i.e. to work within existing or emerging frameworks of policies, strategies and institutions and to incorporate rural poverty reduction, food security and sustainable natural resources management objectives.

**The proposed Communication to Council and Parliament** reorients the Commission's working practices towards a mainstream approach to rural development.

The main thrust of the proposed EC strategy for rural poverty reduction is to ensure that rural development concerns are properly addressed within the country's poverty analysis as a first step to formulate a comprehensive national development strategy. Further in the process, rural development concerns have to be integrated into the macroeconomic framework and all relevant sector policies and strategies. Finally, rural development concerns and priorities need to be reflected in the government budget (including donor support) and the services provided by the public sector.

National development strategies, poverty reduction strategies or rural development strategies will constitute the strategic frameworks for analysis and strategy formulation. Sector wide approaches and decentralised cooperation will be the main delivery tools. Privatisation and market liberalisation will require a redefinition of the role of the state.

- **National Poverty Reduction Strategies**

Many developing countries have prepared Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) that define an overall policy and public expenditure framework for poverty reduction covering all sectors. A key aim has been to formulate comprehensive poverty reduction strategies on the basis of principles of national ownership, broad stakeholder participation and partnership between governments and donors. The early experience of PRSPs has been promising, but there is a need to take more specific account of the rural dimensions of poverty and problems of natural resource degradation.

- **Sector Wide Approaches**

Donors are moving away from funding standalone projects towards supporting sector programmes covering all financing requirements of a particular sector, as well as policy and institutional reforms. The sector wide approach offers important advantages over traditional projects in terms of building country ownership, strengthening donor coordination and addressing sector policy and public expenditure issues in a more comprehensive way. It also provides an appropriate framework for budgetary support. It is expected that donor support for rural development will increasingly be channelled through sector programmes in key sectors such as agriculture, health, education, transport and natural resources management. This will require the mainstreaming of rural poverty reduction and sustainable natural resources management objectives into the design of each sector programme, and the effective coordination of programmes in different sectors.

- **Decentralisation Processes**

Decentralisation plays a key role in achieving coordinated rural development at the local level. It involves the decentralisation of political power, decision making and budgetary resources and it is essential for improving national policies and strategies. Local government is in the best position to respond to local needs and to coordinate interventions in different sectors that reach the local level.

- **Redefining the Role of the State in Rural Areas**

Many developing countries have implemented privatisation programmes and liberalisation measures that aim to encourage private sector development and foreign investment. The state has withdrawn from many areas of service provision and production, and is increasingly focused on the provision of public goods. In principle, these reforms offer important benefits for rural poverty reduction by providing a foundation for market led development, encouraging private investment, reducing the wasteful use of public resources and allowing governments to concentrate expenditure on public goods provision and poverty reduction.

In practice, the impact of privatisation and liberalisation on rural poverty has been mixed. The ability of the poor to take advantage of opportunities in the market depends very much on their access to productive assets. The development of the private sector has also been uneven, and has concentrated on the most accessible and densely populated areas. In remote areas the private sector is undeveloped as a result of high transport and transactions costs and weak demand. Market failures, such as information problems, externalities and barriers to entry, are particularly prevalent in rural areas. This means that there is often a lack of competition, and that certain markets may be absent or inaccessible to the poor.

The experience of liberalisation indicates that governments must take an active role in creating the conditions for market development. This includes building and maintaining infrastructure to improve market access, providing market information, monitoring and enforcing quality standards, providing an enabling regulatory environment and putting in place a legal framework to enforce contracts. There is also a need to safeguard the provision of services that are particularly important to the rural poor where private sector services are unavailable, inaccessible or unaffordable.

## **ANNEX 3 – Integrating rural development objectives into country programming**

### **A methodological guide for country analysis**

This annex presents a methodology to guide the process of country analysis with a view to informing National Poverty Reduction Strategies, EC Country Strategies and where required, national rural development strategies.

The EC will support actions for rural poverty reduction as part of its wider Country Support Strategies. These strategies need to be informed by a detailed analysis of the country's poverty situation with a particular focus on rural areas and government policies and strategies as defined in the country's strategic development framework.

The EC will pay particular attention to the treatment of rural poverty, food security and environmental issues. It will encourage a broad debate on the range of policy, institutional and public expenditure issues that are relevant to rural poverty reduction as. In the absence of comprehensive national development strategies, and in countries highly dependent on the rural economy for the social and economic development, there is a case for the formulation of rural development strategy to provide a coherent strategic framework for efficient and co-ordinated interventions in the rural space.

#### Proposed roadmap

##### **Step 1: Rural poverty/food security profile**

Key issues to be looked at are: main socio-economic and natural resources indicators, livelihood analysis of the main rural population groups as well as the groups to be targeted by the rural development strategy.

##### 1.1. Rural areas and rural populations

- Short presentation of the main features of rural areas (agro-ecological zones, main resources of rural areas and main economic activities, etc.) and of the rural population as a whole (share in the total population, poverty dimensions, etc.).
- Main trends and issues regarding rural population livelihood outcomes (income, well-being, vulnerability to risk, food security, sustainability of natural resources management).

##### 1.2. The main rural groups and their livelihoods

- Short presentation of the main rural population groups and of the salient features of their livelihoods.

##### 1.3. The rural groups to be targeted by a Rural Development strategy

- Identification of the rural population groups targeted by the Rural Development strategy, including their location and size.
- Description of the livelihoods of these population groups (assets, strategies, outcomes) and of the related trends and shocks. In this description, attention will be given to developments that take place outside the main activities of the given populations, but that they make a significant contribution to their livelihood. This description will be summarised in a table complying with the model of table 1 of the guidelines.
- Reasons underlying the choice of these target groups.

**Step 2: Assessment of rural institutions.** This will include a comprehensive assessment of the political, legal, administrative, economic and social institutions affecting rural areas, as well as gender relations, ethnicity and important social and cultural practices. It will indicate how far and through which mechanisms each given element impacts on the livelihood of the targeted rural population groups:

- Political and administrative structures
- Law, regulations and practices governing the distribution of assets among rural households and within households

- Social and cultural practices, special attention being given to those practices which lead to discrimination based on gender, religion, membership of an ethnic group or occupational status
- Market institutions and mechanisms for inputs and outputs
- Taxation

**Step 3: Analysis the causes of rural poverty and development opportunities.** On the basis of the six aspects of rural poverty identified in section 4 of this communication, this step will diagnose the problems facing different groups of the rural poor, and will identify development opportunities. Problems will be ranked in relation to their acuteness and the breadth of their impact.

This section will:

- Identify the problems that impact on the outcome of rural livelihoods,
- Assess the relevance of these problems for the population groups targeted by the rural development policy,
- Evaluate the acuteness of these problems, that is on the one hand their seriousness, and on the other hand the size of the affected population groups,
- Survey the current trends relative to the seriousness of these problems (improvement or aggravation),
- Assess the breadth of the problems' impact on livelihood outcomes,
- Pinpoint the problems whose negative impact is mutually reinforcing and should therefore be tackled in a co-ordinated approach,
- And finally list the problems which a rural development strategy should aim at alleviating or removing.

**Step 4: Assessment of policies and programmes addressing rural poverty.** This will examine the role of existing government policies and programmes addressing rural problems and fighting rural poverty. It will also include an assessment of existing projects and programmes in rural areas funded by the EC and other donors. Because of the very diverse nature of the problems that affect rural livelihood outcomes, the range of policies and actions to survey may be large and will not be restricted to the sole actions and policies dealing with agriculture, livestock, fishery or forestry.

As far as possible, the dimension of donors interventions will be assessed and put in relation with the magnitude of the problems being tackled in order to highlight the areas in which additional resources might usefully be mobilised. Success stories and failures, notably of EC interventions, will be analysed with the view to draw lessons for future interventions.

**Step 5: Prioritisation of actions for EC support.** The EC cannot address all problems facing rural areas, and must therefore carefully prioritise its actions in order to ensure the most effective use of limited resources in fighting rural poverty. EC actions will be prioritised according to the following criteria:

- Long lasting impact on critical problems facing the rural poor
- Actions where the EC can offer particular added value and experience (in particular sector programmes and decentralised support)
- Cost effectiveness in tackling rural poverty
- Nationally owned policy priorities as presented in the Poverty Reduction Strategy Paper or other national development framework
- Opportunities to support processes of policy and institutional reforms that are favourable to the poor
- Coordination with other donors, in particular the EU Member States and UN agencies

Should some of the interventions envisaged not meet the Government objectives or not be consistent with Government policies, the Profile should recommend a policy dialogue with the Government prior to any involvement of the EC in this area.

**Detailed presentation of the EC priorities for rural development.**

For the purpose of identifying specific areas of intervention and priority activities in the Country Support Strategy, it may be necessary to further develop the strategic orientations into the sectors and programmes to be financed and the most appropriate financial instruments to be used. In such an event the CSS will describe:

- The scheduling of the transition from the current EC activities to the activities proposed,
- The instruments that are the most appropriate for the financing of these activities,
- The identification of partners for the implementation of these activities and the forms of co-operation to develop with them,
- The means, in particular locally available means, that can be mobilised in support of these activities,
- The assumptions underlying the expected outcomes of these activities and the risks that may endanger these expectations,
- The monitoring procedures of these activities and of evaluation of their outcomes and a set of rural poverty indicators to be monitored

*Ref: Guidelines for the formulation of RD strategies, Dec 2000. Programming guidelines for Rural Development, Nov 2001*

## ANNEX 4 - Regional Differences in Rural Problems

<p><b>Sub-Saharan Africa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Economic stagnation and rapid population growth</li> <li>• Predominance of low-input, rainfed, subsistence agriculture with little application of improved varieties</li> <li>• Inadequate coverage of rural infrastructure</li> <li>• Very poor health and education status of rural populations</li> <li>• Poor coverage of services in rural areas</li> <li>• Weak administrative capacity</li> <li>• Governance problems and corruption</li> <li>• Accelerating land degradation on marginal lands</li> <li>• Severe impact of HIV/AIDS, especially in Southern and Eastern Africa</li> <li>• Inequitable land distribution in certain countries (especially Southern Africa)</li> <li>• Man made and natural disasters including drought, floods, pests, human and animal diseases, and conflict</li> <li>• Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure</li> </ul>	<p><b>South and Southeast Asia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Increasing land scarcity, land fragmentation and landlessness</li> <li>• Rapid population growth</li> <li>• Environmental problems including land degradation on drylands and sloping lands, deforestation and salinisation of irrigated areas</li> <li>• Inequitable tenancy and sharecropping arrangements in certain countries</li> <li>• Weak management of irrigation schemes in several countries</li> <li>• Corruption</li> <li>• Natural disasters</li> <li>• Vulnerability of low-lying coastal regions to sea level rise</li> </ul>
<p><b>Latin America</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Large inequalities in landholdings and inequitable sharecropping arrangements</li> <li>• Macroeconomic instability</li> <li>• Deforestation - conversion of forest for unsustainable cattle ranching</li> <li>• Natural disasters</li> </ul>	<p><b>Mediterranean</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Declining or stagnant agricultural sector</li> <li>• Increasing water scarcity</li> <li>• Land degradation</li> </ul>
<p><b>Eastern Europe and Central Asia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incomplete transition from state ownership to private enterprise</li> <li>• Inefficient landholdings reflecting the legacy of collectivisation</li> <li>• Breakdown of social and economic institutions</li> <li>• Corruption and weak governance</li> <li>• Environmental problems (atmospheric pollution, soil contamination, negative impacts of irrigation schemes)</li> <li>• Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure</li> </ul>	<p><b>Caribbean and Pacific</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of diversification and dependence on a few export commodities</li> <li>• Particular vulnerability to sea level rise.</li> <li>• Natural disasters</li> <li>• Water shortages</li> </ul>