

1. La voz de muchos

Los ciudadanos y ciudadanas hondureños piden cuentas al Estado para garantizar la inversión agrícola



Un mercado agrario en Copan Ruinas, donde las y los agricultores venden sus productos directamente a consumidores de las zonas urbanas. ©OCDIH, 2009

Las comunidades rurales del occidente de Honduras han sido marginadas durante mucho tiempo y padecen elevados niveles de pobreza y desigualdad. Los gobiernos han mostrado escaso interés en la agricultura de pequeña escala y en consecuencia han invertido muy poco en la región. Sin embargo, tras diez años de esfuerzos en la organización de la sociedad civil, las comunidades y las autoridades locales colaboran ahora para reivindicar sus derechos. Trabajando progresivamente a diferentes niveles –comunitario, municipal, regional y nacional–, Oxfam y sus socios han llevado a cabo una campaña para promover la agricultura a pequeña escala como una forma viable de constituir medios de vida y reducir la pobreza. Consecuencia de ello son nuevos fondos que están comenzando a tener impacto en las zonas rurales.

Introducción

Honduras sufre uno de los niveles más altos de pobreza en Latinoamérica. Sobre su población total de 7,2 millones de personas, el 55 por ciento de los hogares urbanos y el 70,8 por ciento de los hogares rurales viven por debajo del umbral de pobreza, y una cuarta parte de la población (1,6 millones de personas) vive en condiciones de extrema pobreza (PNUD).¹ Aunque está clasificado como un país de ingresos medios, Honduras tiene una puntuación de 0,667 según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, notablemente por debajo de la media latinoamericana de 0,797² por la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza.

Aunque el 55 por ciento de la población vive en las zonas rurales, a lo largo de los años el Estado ha ido reduciendo la financiación y la asistencia técnica al sector rural (PNUD).³ En su lugar, los gobiernos han priorizado el apoyo a la agricultura comercial a gran y mediana escala para cultivos destinados a la exportación. Esto ha minado la capacidad del país para producir alimentos para el consumo doméstico y ha incrementado su dependencia de alimentos importados. Con los precios internacionales de los alimentos en aumento y el empleo de cada vez más tierra para producir etanol para combustible, Honduras es cada vez más vulnerable ante la inseguridad alimentaria.

La ciudadanía se ha visto excluida históricamente de la toma de decisiones. Entre 1963 y 1982 el país fue dirigido por una sucesión de gobiernos militares.⁴ La década de 1980 asistió a una cultura de autoritarismo y sectarismo político de los partidos, y se perseguía violentamente a quienes se opusieran al Gobierno; muchos líderes de movimientos sociales fueron asesinados. Aunque en los últimos tiempos se han convocado elecciones de una forma más regular, la democracia participativa real sigue estando pendiente. Los gobiernos han aceptado en términos generales la participación en apoyo a la implantación de sus propias políticas, pero han sido menos complacientes respecto a la participación de los ciudadanos cuando el objetivo era producir un cambio auténtico. No obstante, en 1990 el gobierno hondureño inició un proceso orientado hacia la descentralización de la toma de decisiones; el gobierno central se reservó la competencia para definir las políticas, pero las competencias operativas se transfirieron a los municipios⁵ y al sector privado. Una nueva Ley de Municipios les concedió autonomía para aprobar presupuestos, recaudar impuestos para servicios locales, gestionar empresas públicas y crear mecanismos para permitir a los ciudadanos participar en la democracia local. Los municipios debían financiar este nuevo modelo con los ingresos que recaudaban, además de un 5 por ciento adicional procedente del presupuesto nacional que les era transferido por el gobierno central (PNUD).⁶

En 1999 se pusieron a disposición recursos adicionales, cuando Honduras pasó a ser beneficiario de la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC)⁷. A cambio del alivio de la deuda, el país se comprometió a elaborar una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) para determinar cómo se invertirían los fondos. Esto ofreció un marco político para la negociación de nuevos recursos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Honduras también se unió al compromiso mundial para trabajar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lo que exigía un presupuesto público riguroso. La ERP y los ODM se convirtieron en puntos de referencia para determinar cómo emplear los ingresos del Estado, tanto los procedentes de donaciones, como los de nuevos contratos de deuda externa o la propia renta del país.

A medida que la asignación de recursos y la toma de decisiones operativas se fueron descentralizando progresivamente y el Estado fue prestando una mayor atención hacia la reducción de la pobreza, las oportunidades de la sociedad civil para influir en las decisiones presupuestarias a nivel municipal y regional se incrementaron de manera espectacular. La participación de Oxfam en el proceso comenzó en 1999, mediante un programa diseñado para apoyar el desarrollo de un movimiento de ciudadanos activos en el occidente de Honduras.

Poder ciudadano en el occidente de Honduras

En el país en su conjunto, las tasas de analfabetismo oscilan entre el 50 y el 70 por ciento; y la malnutrición, las deficientes condiciones de la vivienda y los limitados servicios de atención médica hacen que enfermedades como la polio o la tuberculosis estén muy extendidas (FAO).⁸ El occidente de Honduras, que comprende los departamentos de Lempira, Copán y Ocotepeque, ha experimentado problemas particularmente agudos de pobreza, exclusión y marginación. Los seis departamentos de Honduras con el Índice de Desarrollo Humano más bajo son Lempira, Copán, Ocotepeque, Intibucá, Santa Bárbara, y La Paz, donde la población es sobre todo de origen indígena (grupos étnicos Lenca y Maya Chortis).⁹

Inicialmente, la intervención de Oxfam estaba enfocada a crear espacios para la participación ciudadana y el diálogo con las autoridades, con el objetivo de encontrar maneras de abordar las causas raíces de la pobreza. Sin embargo, era evidente que mejorar la capacidad de las personas para generar ingresos en las zonas rurales resultaba imprescindible para superar la pobreza y la exclusión. Oxfam introdujo un programa en el marco de su Iniciativa Global de Ampliación Agrícola (*Global Agricultural Scale Up Initiative, GASUI*), que constaba de dos componentes. Primero, el programa tenía como objetivo demostrar la viabilidad de la agricultura como un medio de vida que puede vincular la población rural a mercados rentables (ver Recuadro 1); en segundo lugar, realizaba una labor de incidencia

política y campañas, que resultaría fundamental para cambiar las políticas locales, regionales y nacionales en materia de agricultura y para crear un ambiente de apoyo a los pequeños productores y productoras.

Recuadro 1. Demostrar la viabilidad de la pequeña agricultura: los pequeños productores y sus empresas señalan el camino

Oxfam ha trabajado desde 2006 con socios locales como el Organismo Cristiano por el Desarrollo Integral de Honduras (OCDIH) para demostrar la viabilidad de la agricultura a pequeña escala como medio de vida rentable. Esto implica transformar las pequeñas parcelas familiares de subsistencia en explotaciones integradas o diversificadas que produzcan variedad para el cultivo de frutas y verduras y la cría de ganado, tanto para el autoconsumo como para el mercado. El modelo pretende demostrar también el modo más eficaz y rentable de invertir en el sector. El programa ha apoyado los siguientes aspectos:

Gestión mejorada de los recursos naturales: Mediante el desarrollo de sistemas de riego y de programas de capacitación de campesino a campesino, el programa ha alcanzado a unos 20.000 beneficiarios, incrementando el rendimiento del maíz en un 54 por ciento entre 2006 y 2010 y los ingresos en un 27 por ciento en el mismo periodo. Los programas de formación agrícola y las fincas piloto han animado a productores y productoras a diversificar el ganado y las cosechas, así como a adoptar nuevas prácticas de gestión del suelo y el agua para reducir la necesidad de costosos insumos, como los fertilizantes.

Acceso al crédito: Un acceso limitado al crédito dificulta la capacidad de los productores y productoras para invertir en sus actividades agrícolas. Las instituciones financieras convencionales no ofrecen crédito y cuando lo otorgan lo hacen con intereses extremadamente altos. El programa ha creado más de 90 cajas rurales de ahorro y préstamo que en 2008 habían acumulado un capital de 294.370 dólares y más de 2.000 beneficiarios, el 48 por ciento de los cuales eran mujeres. Unas tasas de interés más bajas para las mujeres han mejorado su acceso a los préstamos y su capacidad de devolverlos y han incrementado también su capacidad de adoptar decisiones de forma autónoma sobre la utilización del crédito.

Vínculos con nuevos mercados: Además de impulsar la producción, el programa ha ayudado a los productores y productoras a desarrollar sus actividades agrícolas mediante pequeñas empresas para acceder a nuevos mercados y conseguir mejores precios. Ha contribuido a incrementar las ventas de los productores en 150.000 dólares el pasado año a través de mercados agrícolas municipales, así como mayoristas y cadenas de supermercados. El número de mujeres con acceso a bienes y productos agrícolas y activas en el mercado ha alcanzado el 31 por ciento, muy superior al 1 por ciento registrado en 2006. Por tanto, la línea de base del programa de Justicia Económica refleja un incremento en la contribución de las mujeres a los ingresos del hogar, desde un 10 por ciento en 2007 a un 20 por ciento en 2008.

La primera fase de la labor por influir en la política y las inversiones tuvo lugar en 1999–2000, con el objetivo de crear una ciudadanía activa en la región occidental. En 1998, la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales de Honduras (ASONOG) llevó a cabo una evaluación sobre la democracia y la participación ciudadana en la región. Oxfam accedió a colaborar con ASONOG en un proceso orientado a vincular estrechamente la participación ciudadana al desarrollo humano, de un modo que cambiaría la cultura política en Honduras.

En ese año, el huracán Mitch azotó el país con una fuerza devastadora, dejando 5.000 muertos, la mayoría de las cosechas destruidas y unos daños estimados en miles de millones de dólares (Banco Mundial).¹⁰ Tras el desastre, ASONOG ayudó a las autoridades municipales mediante formación relativa a legislación municipal, planificación, elaboración de presupuestos, recaudación de impuestos y gestión de recursos. Aportó fondos para desarrollar pequeños proyectos de protección social para las personas más pobres y marginadas, después de consultar con las propias comunidades sobre la pertinencia de cada proyecto.

El programa comenzó a nivel comunitario. Oxfam y ASONOG se pusieron a trabajar conjuntamente con los ciudadanos, animándolos a actuar para reclamar sus derechos democráticos. Algunas de las estrategias exitosas fueron:

- Utilizar el teatro, la danza tradicional, los festivales de música y poesía y los programas de radio y televisión para educar a la población acerca de la importancia de la democracia y sobre lo que implica ser ciudadano;
- Desarrollar “escuelas de incidencia política” para diferentes grupos de población, ofreciendo a los ciudadanos formación en incidencia política y realización de campañas. Estas escuelas reunieron a diferentes grupos, motivando el diálogo colectivo, el análisis de la situación en Honduras y la formación de redes;
- Un modelo de “formación de formadores y formadoras” para transmitir el conocimiento. Los líderes locales que recibían formación se comprometían a transmitir lo que habían aprendido dentro de sus propias comunidades u organizaciones sociales.

Combinar entretenimiento y educación fue una forma eficiente de vencer la apatía que muchos ciudadanos y ciudadanas sentían hacia el proceso democrático y de promover una actitud de colaboración. Concretamente, la colaboración en pequeños proyectos comunitarios hizo posible sentar las bases para una utilización más transparente de los recursos municipales, pues las comunidades recibían información sobre la calidad y el coste de los materiales, y acerca de los contratos acordados para la maquinaria y el equipo.

Todo ello estableció el escenario para el siguiente nivel de participación ciudadana, para el cual el programa centró sus esfuerzos en el nivel municipal. En respuesta a los cambios legislativos introducidos en 2002, que reducían el papel de la sociedad civil en las Comisiones de Desarrollo Departamentales,¹¹ ASONOG trabajó para apoyar a las mancomunidades (asociaciones de municipios). Las mancomunidades nacieron gracias a un esfuerzo conjunto de planificación entre la sociedad civil y el gobierno municipal, y están integradas por representantes de ambos. Pese a que ya existían cuando ASONOG comenzó su programa de participación de la sociedad civil en 1999, apenas tenían coordinación ni se aplicaba una gestión conjunta.

Los esfuerzos se enfocaron también hacia los patronatos (consejos comunitarios), mediante los cuales los miembros de la comunidad participan en la toma de decisiones a nivel local y recaudan fondos para llevar a cabo pequeños proyectos. Se crearon asociaciones de patronatos para forjar alianzas con los municipios y recaudar fondos de forma conjunta. ASONOG también construyó el tejido social integrando a las organizaciones miembros (17 ONG y organizaciones de productores y productoras) en su programa de formación y educación. El programa capacitó a los socios en integración de género, por ejemplo mediante la inclusión de indicadores de género en los procesos de planificación y al realizar un seguimiento de los logros en cuanto a la emancipación económica de las mujeres en la región. La creciente influencia de las mujeres en la toma de decisiones respecto a la utilización de los fondos municipales en las regiones occidental y central (Intibucá y La Paz) se evidencia en la creciente asignación de fondos especiales para proyectos de mujeres. El 10 por ciento de los fondos de la ERP, equivalente a unos 8.000 dólares, se destinó a proyectos llevados a cabo exclusivamente por mujeres.

El programa alcanzó el siguiente nivel cuando en 2005 se estableció un consejo de coordinación a nivel regional –el Espacio Regional de Occidente (EROOC) de Honduras– compuesto por igual número de alcaldes de municipios y representantes de la sociedad civil.¹² El EROOC actúa como canal para el debate político con el gobierno central sobre temas relativos al desarrollo de la región. Representa un cambio cultural a nivel local, al promover la colaboración entre actores de diferentes filiaciones y partidos políticos. La creación del consejo fue fundamental para posibilitar el desarrollo de una ERP específica para la región occidental y garantizar financiación adicional del gobierno central para su implementación (ver el Recuadro 2).

Recuadro 2. Un momento crítico: el desarrollo de una ERP regional

La primera estrategia nacional de reducción de la pobreza (ERP) en Honduras fue ratificada por el gobierno y el FMI en 2001, pese a que el borrador propuesto ignoraba muchas de las preocupaciones expresadas por la sociedad civil. En el occidente de Honduras, la insatisfacción por este plan nacional se tradujo en un proceso positivo para la creación de una ERP regional propia. Liderado por el EROC, el diseño de la Estrategia de la Región de Occidente comenzó a nivel comunitario y en él participaron miles de personas de las asociaciones comunitarias, grupos de mujeres y autoridades municipales. En 2006, la iniciativa se presentó como alternativa a la ERP nacional.

Existen diferencias clave entre las dos. Por ejemplo, mientras la ERP nacional propone industrias extractivas (minería y explotaciones madereras) como aspectos clave para el crecimiento económico, la sociedad civil de la región occidental (representada por una coalición de 120 organizaciones nacionales encabezadas por ASONOG y por FOSDEH, el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras¹³) propone la protección y la recuperación del medioambiente, la conservación de los recursos acuíferos y la reforestación. Mientras la ERP nacional propone tratar de solucionar la inseguridad alimentaria mediante el incremento de la importación de alimentos, la sociedad civil cree que el énfasis debería ponerse en el acceso al crédito, lo que permitiría a los agricultores y agricultoras mejorar la producción para el consumo doméstico. La ERP oficial propone distribuir la financiación del alivio de la deuda en función del tamaño de la población (lo cual favorecería a las grandes ciudades), mientras que la sociedad civil de la región occidental propone una distribución basada en los indicadores de pobreza

El gobierno central se negó en un principio a reconocer la validez de la ERP de la región occidental, pero dos factores importantes forzaron un cambio de opinión. El primero fue el hecho de que las autoridades municipales habían participado activamente en el diseño de la estrategia y estaban públicamente comprometidas con ella. El segundo fue la presión ejercida a nivel nacional por la sociedad civil, en colaboración con otras redes como el CCRP (Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza), respaldada por la comunidad internacional de desarrollo y el Banco Mundial, que reconocieron públicamente la calidad y la validez de la Estrategia de la Región de Occidente.

El logro de la región occidental al formular su propia ERP ha sido impresionante, pero a nivel nacional persisten enormes desafíos. Apenas una pequeña parte de los fondos destinados a la ERP están descentralizados, y tanto la sociedad civil como la comunidad de donantes han cuestionado la distribución de los fondos por parte del gobierno. En principio, la ERP proponía invertir el 50 por ciento de los recursos disponibles en programas rurales para promover la agricultura y las pequeñas empresas, pero esto no se ha materializado. De hecho, los sucesivos presidentes han interpretado a su manera los principios de la ERP, poniendo como excusa que la producción agrícola a pequeña escala no es competitiva en los mercados. Durante los primeros seis años de implementación de la ERP apenas se invirtió en la economía rural, y en 2007-08 esa inversión sólo alcanzó el uno por ciento del total recibido en concepto de alivio de la deuda (Banco Mundial).¹⁴

En respuesta a esto, en 2009 el programa impulsado por Oxfam lanzó una campaña nacional de incidencia política sobre la agricultura a pequeña escala, orientada a promover un cambio en la política y la inversión a nivel nacional. Sus objetivos eran la introducción de una ley de reforma para el sector agrícola y un incremento del 10 por ciento en los recursos para la agricultura a pequeña escala en el presupuesto nacional. ASONOG encabeza la campaña, conjuntamente con dos de sus organizaciones miembros, el Organismo Cristiano de Desarrollo Integral de Honduras (OCDIH) y la Organización para el Desarrollo de Corquín (ODECO).¹⁵ La campaña está en marcha en seis regiones de Honduras; a nivel nacional está vinculada a la campaña mesoamericana y a nivel regional a la Campaña de Justicia Económica de Oxfam Internacional en Guatemala, México y Honduras.

Las ONG han recopilado evidencias de cómo los pequeños productores pueden ser competitivos en los mercados, generar ingresos para pagar los impuestos y recaudar fondos que contribuyen al desarrollo de sus comunidades. En 2008, cuatro grupos importantes se unieron a la campaña, proporcionándole un alcance realmente nacional: la Central de Cooperativas Cafetaleras de Honduras, el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH), y dos ONG locales, la Asociación Ecológica de San Marcos de Ocotepeque (AESMO) y la Coordinadora de Mujeres Campesinas de La Paz (COMUCAP), una organización de mujeres rurales.

La campaña se lanzó a nivel nacional en marzo de 2009, con eventos masivos celebrados simultáneamente en seis regiones del país, reuniendo a pequeños productores, académicos y altos cargos del gobierno. Este nivel de movilización fue posible gracias al trabajo organizativo y de capacitación que había comenzado diez años atrás. Rindió sus frutos: a la vista de la masa social que respaldaba la coalición que dirigía la campaña, el gobierno accedió a negociar un incremento de hasta un 10 por ciento en el presupuesto destinado a la agricultura a pequeña escala. Además, los medios de comunicación nacionales hablaron de la campaña durante cinco semanas tras su lanzamiento, lo cual contribuyó a generar una opinión pública favorable.

Resultados y logros

Los esfuerzos de programación realizados durante un periodo de nueve años han conseguido cambios significativos en la dinámica política del occidente de Honduras y en la capacidad de la región para acceder a fondos públicos y de otras fuentes, tales como la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA) y otras ONG y gobiernos donantes. El enfoque participativo adoptado por ASONOG ha demostrado flexibilidad y ha crecido con el tiempo. Tras comenzar en 1999 con diez municipios, ASONOG actualmente

implementa su intervención en 67 municipios, con la colaboración de dos organizaciones asociadas, OCDIH y ODECO. Como resultado de este trabajo, la sociedad civil ha cambiado radicalmente. En el ámbito municipal, hay ya más de 400 patronatos capaces de actuar independientemente de los intereses de los partidos políticos, 13 asociaciones de patronatos, cinco redes juveniles, 25 redes de mujeres y 67 comisiones ciudadanas de transparencia que realizan un escrutinio del uso de los fondos por los municipios. La intervención ha llevado también a la creación del EROC, que coordina los esfuerzos de los grupos comunitarios y de las autoridades municipales a nivel regional.

El programa ha mejorado la capacidad de la región de obtener fondos de la cantidad destinada al alivio de la deuda. En 2006 se destinaron un total de 37 millones de dólares de financiación de la ERP a los municipios del país, pero con condiciones que no todos los municipios podían cumplir.¹⁶ La región occidental fue la primera (y hasta ahora la única) en diseñar su propia ERP regional, en un esfuerzo conjunto por parte de la sociedad civil y de los líderes municipales. En 2006 recibió un total de 8,84 millones de dólares para proyectos, la cantidad más elevada concedida jamás a ninguna de las cinco regiones del país. En otros lugares, los municipios no basaron sus presupuestos en la financiación de la ERP y la sociedad civil fue incapaz de influir en el destino de los fondos.

La región occidental de Honduras ha ganado por ello mayor influencia en el gobierno nacional. Anteriormente, la región era la más aislada y marginada del país, sin fondos para la inversión pública y carente de representación de su sociedad civil a nivel nacional. El gobierno sólo dialogaba con políticos y grandes empresas. Hoy, sin embargo, la región tiene voz y es capaz de presentar propuestas a los responsables de la toma de decisiones, que ahora sí les escuchan. El EROC ha participado en el Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza (la entidad establecida en 2002 para supervisar la financiación nacional de la ERP, y que representa a la sociedad civil, los donantes y el Estado) y en la unidad técnica del gobierno que analiza los proyectos y los planes de inversión municipales, los cuales pasan a la Secretaría de Finanzas, a los encargados de partidos políticos en el parlamento, y al propio presidente de la República.

Cuadro 3. Defender los intereses de los pequeños productores a nivel nacional

La capacidad de la sociedad civil de la región occidental para influir en la política nacional fue puesta a prueba cuando el gobierno de Manuel Zelaya, elegido en 2006, rescindió un acuerdo firmado por el gobierno anterior de Ricardo Maduro, para destinar la totalidad de los fondos procedentes del alivio de la deuda a la reducción de la pobreza en los municipios más pobres del país.

El presidente Zelaya publicó un decreto ordenando la distribución de los fondos en función de la densidad de población, y destinó 900 millones de lempiras (47,6 m de dólares) a financiar gastos corrientes y compromisos de la campaña electoral, dejando apenas 700 millones de lempiras (37 m de dólares) para la reducción de la pobreza. El decreto también redujo el papel del Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza, transfiriendo al Congreso Nacional las competencias de administración de los fondos.

Sin embargo, ambas actuaciones fueron revocadas tras una acción conjunta de la sociedad civil en la región occidental, encabezada por el EROC, y gracias a la presión política ejercida a nivel nacional por ASONOG y FOSDEH.

Esta mejora sin precedentes en su condición ha situado a la región en una posición mucho más ventajosa para negociar, y en 2006 obtuvo financiación por valor de 8,84 millones de dólares del alivio de la deuda y de donantes para invertir en proyectos de su propia ERP. Al trabajar a diferentes niveles, demostró que era posible además obtener recursos de otros donantes. Por ejemplo, al negociar temas relacionados con el desarrollo con gobiernos regionales y nacionales, EROC ha creado vínculos con la comunidad internacional de donantes. En 2008 obtuvo 4,76 millones de dólares de financiación del gobierno sueco para apoyar proyectos en 30 municipios identificados por ser los más pobres de entre los 67 que conforman la región. Los fondos serán gestionados por los municipios y auditados por las comisiones ciudadanas de transparencia. El 31,7 por ciento de estos fondos se destinaron a proyectos de infraestructura, mejorando así el acceso a los mercados agrícolas, y el 4 por ciento a inversión directa en producción familiar, como el cultivo de hortalizas o la cría de cerdos y aves de corral.

Por su parte, las asociaciones comunitarias han obtenido fondos del gobierno central y de los donantes para desarrollar proyectos que ellas mismas han identificado como prioritarios.¹⁷ Entre 2006 y 2008, y con la colaboración de OCDIH, las asociaciones de consejos comunitarios en el norte de Copán y en el municipio de Lepaera, en Lempira, llevaron a cabo 16 misiones de captación de fondos, obteniendo 1,9 millones de dólares para desarrollar 83 proyectos en comunidades rurales. El 15 por ciento del total se destinó a financiar las cajas rurales, a la producción agrícola y a proyectos de infraestructura para mejorar el transporte a los mercados.

La disponibilidad de mayores recursos ha tenido un claro impacto en los medios de vida de los pequeños productores y productoras agrícolas. La financiación destinada a la mejora de la infraestructura apoya el trabajo realizado a través del programa de Ampliación Agrícola en Honduras, mejorando el acceso a los mercados para los agricultores y agricultoras de zonas aisladas. Si la campaña nacional de agricultura sigue capitalizando sobre su prometedor comienzo y logra el aumento del 10 por ciento en el presupuesto nacional para el sector agrícola, el impacto en la vida de los más de cinco millones de hondureños y hondureñas de las zonas rurales será aún mayor.

Ampliar y reproducir

Oxfam y sus socios persiguieron una estrategia de ampliación basada en su capacidad de garantizar recursos financieros de otros actores a nivel comunitario, municipal y regional. El establecimiento y fortalecimiento de las instituciones comunitarias, municipales y regionales para planificar el trabajo y gestionar los fondos de forma transparente ha redundado en estructuras sostenibles para garantizar la pertinencia y la eficacia de las inversiones futuras.

Un aspecto clave de esta iniciativa ha consistido en vincular el componente de incidencia política del programa con el trabajo para demostrar la competitividad de los productores y productoras a pequeña escala en los mercados agrícolas. Así, el programa ha conseguido inversiones mucho mayores de las que hubiera podido gestionar por su cuenta una única organización de la sociedad civil.

El programa también ha utilizado su experiencia positiva a nivel regional de manera estratégica para provocar el cambio a nivel nacional. El desarrollo de la campaña nacional en agricultura se basa en el trabajo con los productores y productoras agrícolas para fomentar la producción y el acceso al mercado, apoyándose en la creciente influencia de la región occidental sobre el gobierno nacional. Estas experiencias han permitido a la campaña proporcionar al gobierno y al público en general ejemplos reales de cómo el apoyo a la agricultura a pequeña escala puede contribuir a reducir la pobreza y cómo dichas intervenciones pueden gestionarse con éxito. El programa también espera capitalizar sobre las oportunidades que representan los debates regionales y nacionales sobre seguridad alimentaria. Oxfam y sus socios defenderán firmemente la inversión en la agricultura a pequeña escala como medio eficaz de proporcionar alimentos asequibles a la población tanto urbana como rural.

Otro modo de ampliar este enfoque ha sido promover la exportación del modelo a otras regiones. En 2005, utilizando las lecciones aprendidas en la región occidental, las agencias Trócaire de Irlanda, DanChurchAid de Dinamarca, Diakonia de Suecia, y Development and Peace de Canadá iniciaron un proceso para el desarrollo de estrategias regionales de reducción de la pobreza en tres departamentos del norte de Honduras, (Atlántida, Yoro y Colón) y en el valle de Sula, en el sur del país.

Sin embargo, su éxito ha sido más limitado dado que no fueron capaces de invertir en el proceso a largo plazo de construir la sociedad civil desde el nivel de base comunitario. Por consiguiente, no pudieron superar los compromisos de los patronatos para con sus respectivos partidos políticos, y las diferencias ideológicas dificultaron el establecimiento de alianzas y redes sociales. En cada una de las regiones se lograron por tanto diferentes niveles de participación entre municipios y sociedad civil. Con una base menos

sólida, la sociedad civil tiene menos poder de negociación con el Estado. Todo esto sirve para subrayar el valor del proceso de construcción de ciudadanía activa que tuvo lugar en el occidente de Honduras.

Éxitos y retos pendientes

Diversos factores han contribuido al éxito del programa en el occidente de Honduras. Entre los elementos que han funcionado bien figuran los siguientes:

- La inversión inicial realizada en formación y educación en incidencia política, democracia y derechos de los ciudadanos fue mínima si se compara con el impacto y el alcance conseguido gracias a la difusión por los participantes de lo que habían aprendido a sus comunidades y a través de organizaciones de agricultores y de mujeres. Esto hizo posible la creación de un movimiento social masivo, al difundir técnicas y conocimientos entre la población.
- La estrategia de ampliar gradualmente la escala de la intervención –primero mediante la acción a nivel comunitario y municipal, luego a nivel regional, para llegar finalmente al nivel nacional– demostró ser eficaz. Permitió la construcción progresiva del capital humano, estimulando la creación de redes sociales entre la sociedad civil y la elaboración de un sistemático tejido de alianzas con las autoridades municipales.
- Las capacidades desarrolladas por ciudadanos, así como las alianzas creadas con los gobiernos locales, legitimaron la campaña ante gobierno y donantes. Así, fue más fácil realizar actividades para la captación de fondos y se facilitó el proceso de descentralización de los recursos a favor de las comunidades rurales más pobres.
- Un factor crucial fue la creación de una alianza estratégica entre distintas ONG, como ASONOG, OCDIH, ODECO y otras, y organizaciones de agricultores y de mujeres para promover la campaña sobre agricultura. Un alto nivel de coordinación entre agencias permitió a las ONG aunar experiencias y lecciones aprendidas con un espíritu de colaboración. El gobierno percibió sus propuestas no simplemente como otra demanda más del sector agrícola, sino como una respuesta articulada y razonada de una alianza de actores sociales trabajando para alcanzar un objetivo común.

Quedan pendientes algunos importantes retos, sin embargo. Entre ellos están el analfabetismo y los bajos niveles de educación, así como las actuaciones de partidos políticos y organizaciones benéficas que dificultan la emancipación social de los ciudadanos. Como ejemplo, ayudas mal administradas que arraigan la dependencia pasiva de las comunidades o que eluden las instituciones establecidas para gestionar esos recursos.

Sin embargo, la amenaza más significativa para el programa es la crisis política que vive Honduras. El presidente Zelaya fue exiliado el 28 de junio de 2009, en una lucha por el poder provocada por sus planes de cambiar la Constitución. Antes del golpe, las actividades de los principales partidos políticos ocupaban la mayor parte del espacio en los medios de comunicación, lo cual dificultaba la incidencia política del programa y de la campaña, pues no había apenas oportunidades para incluir otros temas en la agenda nacional. Tras el golpe, se produjo una ruptura en las relaciones entre el gobierno central y las autoridades locales, por la falta de recursos y otros motivos políticos. La poca ayuda que existe ha quedado politizada y centralizada.

Tras un periodo de gobierno provisional, en noviembre de 2009 se celebraron elecciones. A pesar de las críticas internacionales respecto al golpe, el presidente Porfirio Lobo juró su cargo en enero de 2010 mientras Zelaya partía rumbo al exilio. Tras el golpe, se ha redefinido la estrategia del programa para responder al contexto cambiante. Se ha puesto un nuevo énfasis en el desarrollo de la capacidad de liderazgo de los grupos de jóvenes y de mujeres, para que en un futuro puedan desarrollar sus propios programas y sean capaces de participar en el diálogo político y contribuir así a la construcción de un nuevo Estado de derecho. Sin embargo, la inseguridad permanente y la falta de respeto por los derechos humanos han desembocado en amenazas, violencia, y persecución política de los líderes, de modo que las actividades de fomento de la protección han adquirido mayor peso dentro del programa.

Conclusión

La conclusión más significativa a extraer de esta experiencia es la importancia de un proceso que surja a nivel de base y se propague de abajo hacia arriba a la hora de influir en decisiones sobre política e inversiones. Está claro que el trabajo realizado para movilizar a la sociedad civil a diferentes niveles fue fundamental para el éxito de la campaña nacional, especialmente teniendo en cuenta que los muchos esfuerzos llevados a cabo con anterioridad en este sentido habían fracasado. El impacto del trabajo se puede apreciar en las relaciones establecidas entre comunidades y municipios y, entre municipios y el gobierno central. Como resultado de este proceso participativo, el Estado está más dispuesto a asignar fondos a las actividades que surgen de y son pertinentes para las propias comunidades.

El resultado último de la campaña nacional no puede conocerse todavía, pero sus logros inmediatos, en cuanto al perfil mediático de su lanzamiento y la voluntad del gobierno de participar en sus propuestas, no hubieran sido posibles apenas diez años atrás.

Notas

- ¹ PNUD (2006) Informe de Desarrollo Humano, Honduras, p.40.
- ² *Ibíd.*, p.27.
- ³ *Ibíd.*, p.67.
- ⁴ La última dictadura militar en Honduras fue la de Policarpio Paz García, que gobernó de 1978 a 1982.
- ⁵ Los 18 departamentos de Honduras están divididos a su vez en 297 municipios. Los municipios eligen alcaldes y consejos municipales en lugar de gobernadores de departamento, a los cuales nombra el presidente. Los municipios pueden variar considerablemente en tamaño y sus gobiernos se constituyen en función del mismo. Aquéllos con una población inferior a 5.000 habitantes tienen cuatro consejeros, los de 10.000 tienen seis, los de más de 10.000 habitantes tienen ocho y un alcalde, y los de más de 80.000 tienen 10 y un alcalde. Biblioteca del Congreso de los EEUU: <http://www.countrystudies.us/honduras/88.htm>
- ⁶ PNUD (2006) op. cit., pp.83-87.
- ⁷ Su inclusión vino a raíz del huracán Mitch, que devastó el país en 1998. El FMI había rechazado repetidamente la inclusión de Honduras entre los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), con el argumento de que su economía estaba saneada. Tras el huracán Mitch, sin embargo, el argumento se hizo insostenible y Honduras obtuvo la condonación de su deuda (Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, FOSDEH).
- ⁸ FAO (2005) 'La situación de la seguridad alimentaria en Honduras', p.35.
- ⁹ Cerca del 90 por ciento de la población es mestiza (descendientes de indígenas y europeos), con un 2 por ciento de origen africano y un 1 por ciento de europeos (Biblioteca del Congreso de EE.UU). Según la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), el 7 por ciento de la población está compuesta por grupos étnicos indígenas, entre ellos Lencas, Chortís, Garífunas, Tolupanes, Pech, Nahoas, Miskitos, y Tahuacas.
- ¹⁰ Banco Mundial. Honduras Country Brief. Consultado el 21 de diciembre de 2009. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/HONDURASEXTN/0,,contentMDK:21035522~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:295071,00.html>
- ¹¹ El presidente Ricardo Maduro reformó el Decreto para la Creación de las Comisiones de Desarrollo Departamentales (CODEP) a mediados de 2002. Esta reforma redujo la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, incrementando la responsabilidad otorgada al Congreso y al Coordinador Gobernador, ambos cargos políticos nombrados por el Presidente.
- ¹² EROC significa Espacio Regional de Occidente
- ¹³ El Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, FOSDEH, es una red de ONG nacionales creada en 1996 a iniciativa de ASONOG.
- ¹⁴ Según datos del gobierno, en 2000–02 Honduras recibió 81,7 millones de dólares en concepto de alivio de la deuda y gastó 67,2 millones de dólares;

en 2003–05 recibió 718, 2 millones de dólares y gastó 14,5 millones de dólares; y en 2006–08 recibió 215,1 millones de dólares y gastó 141,3 millones de dólares. Las principales partidas de gasto fueron salarios de profesores y policías, medicinas y protección social e infraestructuras.

Fuente: Estrategia del Banco Mundial para Honduras

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/HONDURASEXTN/0,,menuPK:295083~pagePK:141132~piPK:141105~theSitePK:295071,00.html>

¹⁵ OCDIH (Organismo Cristiano de Desarrollo Integral de Honduras) y ODECO (Organización para el Desarrollo de Corcuín) son miembros de la Federación ASONOG.

¹⁶ Al mismo tiempo, el gobierno retuvo 104 millones de dólares para hacer frente a sus compromisos electorales y para apoyar causas benéficas auspiciadas por la Primera Dama.

¹⁷ Los miembros de las asociaciones comunitarias han recibido formación sobre recaudación de fondos y han recibido el apoyo de OCDIH.

© Oxfam GB, abril de 2011

Este documento ha sido escrito por Sonia Cano. Agradecemos la colaboración de Katie Allan, Emma Donne, Maritza Gallardo, Claire Harvey, Hector Ortega, Kirsty Wilson, Abigail Humphries Robertson y David Wilson en su producción. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas de desarrollo y humanitarias. El texto se puede usar libremente con fines de campaña, educación e investigación, siempre que se cite la fuente de forma completa.

Para más información, por favor enviar un correo electrónico a publish@oxfam.org.uk o visitar <http://publications.oxfam.org.uk>

ISBN 978-1-84814-838-3 Este documento forma parte de la serie **Pequeños Agricultores, Grandes Cambios: Ampliar la magnitud del desarrollo de la pequeña agricultura.**

Oxfam GB

Oxfam GB es una organización de desarrollo, ayuda de emergencia y campañas que trabaja con otros para buscar soluciones duraderas a la pobreza y el sufrimiento en todo el mundo. Oxfam GB es miembro de Oxfam Internacional.

Oxfam House
John Smith Drive
Cowley
Oxford
OX4 2JY

Tel: +44.(0)1865.473727
Correo electrónico: enquiries@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk