

Signatura: EB 2007/92/R.48/Rev.1
Tema: 19
Fecha: 13 diciembre 2007
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

**Informe sobre la situación de las
actividades y el programa de cambio
institucional de la Coalición
Internacional para el Acceso a la
Tierra en 2007**

Junta Ejecutiva — 92º período de sesiones
Roma, 11 a 13 de diciembre de 2007

Para **información**

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva a título informativo.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Bruce Moore

Director de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Tel.: (+39) 06 5459 2206

Correo electrónico: b.moore@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Informe sobre la situación de las actividades y el programa de cambio institucional en 2007 de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

I. Introducción

1. La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es una alianza mundial de la sociedad civil y diversas organizaciones intergubernamentales que colaboran para fomentar un acceso seguro y equitativo de las mujeres y los hombres pobres a la tierra y su control sobre ese recurso mediante actividades de promoción, diálogo y fomento de la capacidad.
2. Tras su formación en 1995, la Coalición contribuyó a que la cuestión del acceso seguro a la tierra volviera a ocupar un lugar importante en los programas mundiales de desarrollo y ahora se encuentra en un momento crucial de transición. Una evaluación independiente llevada a cabo en 2006 confirmó el papel destacado de la Coalición dentro del creciente grupo de instituciones que se ocupan de los derechos sobre la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos. También se señaló que la Coalición tiene que cambiar sus métodos de funcionamiento y centrar y enfocar su trabajo con mayor precisión, fijando metas y objetivos basados en sus ventajas comparativas y en su estructura de red integrada por diversos miembros.
3. En el plan de acción de la Coalición¹ (su respuesta a los resultados de la evaluación) se fijan las metas e hitos de la reforma institucional que la Coalición está decidida a terminar en diciembre de 2008, a más tardar.
4. Al mismo tiempo, el programa de trabajo de la Coalición se centra en la aplicación del *Marco Estratégico 2007-2011: Poner en práctica una agenda de la tierra a favor de los pobres*, aprobado en la Asamblea de Miembros celebrada en Uganda en abril de 2007. El marco tiene los objetivos siguientes:
 - Todos los miembros de la Coalición proporcionan apoyo coherente coordinado a los compromisos y acciones mundiales, regionales y nacionales para mejorar el acceso de los hombres y las mujeres pobres a los recursos naturales, especialmente a la tierra.
 - La sociedad civil participa de manera más activa y ejerce más influencia sobre los procesos de adopción de políticas y toma de decisiones que afectan al acceso de los hombres y las mujeres pobres a los recursos naturales, especialmente a la tierra.
 - La sociedad civil, las organizaciones intergubernamentales y los gobiernos identifican, comparten y adoptan enseñanzas y buenas prácticas que mejoran el acceso de los hombres y las mujeres pobres a los recursos naturales, especialmente a la tierra.
 - Todos los miembros de la Coalición han aumentado su capacidad para la creación de redes, el intercambio de conocimientos, el diálogo y la acción conjunta.
 - La Coalición se convierte en una organización liderada por sus miembros y financieramente sostenible.

¹ Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra: "Advancing Together: the International Land Coalition's Plan of Action in Response to the External Evaluation" (Roma, 2006).

5. El presente informe abarca tanto los progresos realizados en la ejecución del programa de cambios institucionales de la Coalición como una visión de conjunto de las actividades operacionales encaminadas a la aplicación del marco estratégico, poniendo de relieve las actividades que reciben apoyo de las contribuciones del FIDA a la Coalición.

II. Cambios institucionales: aplicación del plan de acción de la Coalición

6. En 2006, el Consejo de la Coalición² aprobó el plan de acción, que fue ratificado posteriormente por la Asamblea de Miembros en 2007. El plan tiene dos prioridades principales: a) una serie de compromisos para introducir cambios estructurales en la institución, en particular clarificar su identidad jurídica, reforzar la función de sus miembros y ampliar su composición, y b) la conversión de sus actividades operacionales en programas integrados y con una orientación estratégica más precisa a nivel nacional, regional y mundial.
7. En lo que respecta a la condición jurídica de la Coalición, la Asamblea llegó a la conclusión de que: a) el valor agregado de la Coalición radica en su relación con el sistema de las Naciones Unidas, lo que contribuye a su fortalecimiento, influencia y credibilidad; b) la necesidad de tener una identidad jurídica clara atañe principalmente a la secretaría más que a la Coalición, ya que, al tratarse de una alianza de organizaciones, esta última deriva su legitimidad y su fundamento para la adopción de decisiones de los miembros que la componen; c) se encargará a un jurista independiente que prepare un informe y recomendaciones dirigidas al Consejo acerca del establecimiento de una identidad jurídica clara para la Coalición, y d) el Consejo tomará una decisión sobre esta cuestión en su período de sesiones de noviembre de 2007 y autorizará la adopción de las medidas oportunas.
8. La Asamblea estuvo de acuerdo con la necesidad de ampliar el número de miembros de la Coalición y reforzar su función en la gobernanza y las operaciones. El Consejo recibió el mandato de preparar una estrategia relativa a los miembros para que el Consejo la examinara, y de recomendar el nombramiento de nuevos miembros durante 2007. Esta tarea está dirigida por un comité de miembros, tres de los cuales pertenecen a la sociedad civil y dos tienen carácter intergubernamental.
9. La Asamblea reconoció que sería preciso modificar la Constitución a causa de las decisiones que iban a adoptarse sobre la condición jurídica de la Coalición y de otros cambios resultantes de la aplicación del plan de acción.
10. Después de que la Asamblea aprobara el marco estratégico, la Coalición preparó un nuevo modelo institucional y operativo, así como directrices sobre seguimiento y evaluación para su ultimación basadas en directivas y decisiones del Consejo.
11. La Coalición ha empezado a aplicar su estrategia de movilización de recursos, aprobada en la Asamblea celebrada en abril de 2007. En diciembre de 2006, tras la aprobación de una donación del FIDA por un total de USD 1,7 millones durante un período de dos años, la Coalición recibió una donación de la Comisión Europea para un período equivalente y por un total de EUR 1,48 millones (equivalentes a USD 1,9 millones en el momento de la aprobación). En 2007 se negoció una donación con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo por un

² El Consejo de la Coalición se reúne cada seis meses y se encarga de la gestión y la supervisión de la Coalición en los períodos entre las reuniones bienales de la Asamblea de Miembros. Está integrado por seis organizaciones intergubernamentales (el Banco Mundial, la Comisión Europea, el FIDA, el Instituto Internacional de Investigación sobre Política Alimentaria, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y un puesto vacante) y ocho organizaciones de la sociedad civil (Association for Land Reform and Development – Bangladesh; Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas – Guatemala; Grupo Allpa – Perú; Konsorsium Pembaruan Agraria – Indonesia; LandNet West Africa – Burkina Faso; Secours Populaire Français – Francia; Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines – mundial, y Zimbabwe Environment Research Organization – Zimbabwe).

total de CAD 1,1 millones (el dólar canadiense y el estadounidense estaban aproximadamente a la par) para el período terminado en marzo de 2009. Estas donaciones vienen a añadirse a los ingresos percibidos en 2007 procedentes de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el Banco Mundial, el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional y los Países Bajos. Se están celebrando conversaciones con otros posibles donantes.

12. Gracias al marco estratégico se pretende transformar la Coalición en un organismo liderado por sus miembros que funcione mediante una estructura regionalizada y descentralizada, con el fin de aumentar la importancia y la eficacia de la Coalición a nivel nacional. En octubre de 2007 tuvieron lugar reuniones regionales de planificación en África y América Latina, y se dieron los primeros pasos hacia la descentralización en Asia, tras la reunión de planificación celebrada en 2006 con miembros de esa región.
13. Sobre la base de aportaciones de miembros y organizaciones asociadas, la Coalición está revisando su manera de enfocar las comunicaciones para apoyar más eficazmente sus iniciativas y operaciones. Esta tarea consiste, entre otras cosas, en rediseñar su sitio web a fin de lograr una mayor interacción entre los miembros y los asociados, mejorando la base de datos de la Coalición y preparando un documento estratégico sobre las comunicaciones, que se examinará en la reunión que va a celebrar el Consejo en noviembre de 2007.

III. Actividades operacionales

14. Los programas y actividades de la Coalición constituyen los medios de aplicación del marco estratégico. El programa para 2007 se ha centrado en lo siguiente:
 - a) reforzar mediante el diálogo los compromisos de aplicar políticas y prácticas agrarias favorables a los pobres; b) apoyar el empoderamiento de comunidades y organizaciones representativas mediante el fomento de la capacidad, la creación de redes y el intercambio de conocimientos, y c) abogar por políticas y leyes agrarias favorables a los pobres y por el cumplimiento de los acuerdos internacionales pertinentes. Las actividades se organizan con criterios regionales y temáticos y se llevan a cabo gracias a los esfuerzos de los miembros de la Coalición, las organizaciones asociadas y la secretaría.
15. En 2007 la Coalición tenía: 19 proyectos activos en África, 24 en Asia y el Pacífico y 12 en América Latina y el Caribe. Diecisiete de esos proyectos recibían fondos de la donación del FIDA a la Coalición; entre ellos figuraban proyectos en Burkina Faso, Filipinas, Guyana, Honduras, la India, Indonesia, Kenya, Nicaragua, el Perú y Sudáfrica.
16. Los sistemas locales de tenencia de tierras constituyen una fuente esencial de derechos en gran parte de África, pero el acceso seguro y el control de la tierra están en peligro cuando las instituciones estatales no reconocen dichos sistemas locales. Iniciativas como el Programa de colaboración sobre cuestiones relacionadas con la tierra, patrocinado conjuntamente por el FIDA, el Fondo Belga de Supervivencia, y la Coalición, llevaban a cabo investigaciones para presentar pruebas en apoyo de las gestiones de las familias pobres para reclamar y proteger sus derechos de acceso a la tierra. En Uganda, en 2005, con el apoyo de la Alianza en torno a la tierra y el Ministerio de Tierras de ese país, el mencionado programa de colaboración empezó a fomentar las contribuciones a la formulación de una nueva política agraria. En el Níger, el programa de colaboración se lanzó en 2007 mediante el Proyecto de Promoción de Iniciativas Locales en Aguié del FIDA y el Fondo Belga de Supervivencia. El programa de colaboración introduce experimentalmente metodologías a nivel de aldea para ayudar a los pequeños agricultores y pastores a lograr una seguridad duradera en la tenencia de la tierra.

Éste es un ejemplo de cómo la Coalición apoya las organizaciones existentes de las comunidades rurales reforzando su capacidad para utilizar pruebas aportadas por las investigaciones en defensa de sus intereses en la formulación de políticas.

17. Las instituciones africanas prestan cada vez más atención a la importancia de la tenencia de la tierra, por ejemplo en los marcos de las políticas agrarias que están estableciendo la Unión Africana, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y el Banco Africano de Desarrollo. La Coalición colabora con estas instituciones para contribuir a que las preocupaciones de la población se tengan en cuenta en dichos marcos por medio de los foros regionales y mundiales, en particular mediante la participación en la Asamblea de Miembros de la Coalición y la reunión regional de esos miembros en África. La Coalición también logró la participación de la FAO, del FIDA y LandNet West Africa como copatrocinadores de la Quinta Mesa Redonda Anual de la Coalición con los estados miembros que tuvo lugar en la serie de sesiones de alto nivel de 2007 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).
18. Se han iniciado reformas de las políticas agrarias en varios países de Asia, pero a menudo las leyes que disponen un mayor acceso a la tierra quedan sin aplicar, o bien sus objetivos sólo se cumplen en parte. La Coalición trabaja con organizaciones asiáticas en seis países (Bangladesh, Camboya, Filipinas, la India, Indonesia y Nepal) a fin de reforzar las organizaciones locales en todo lo que respecta a los derechos sobre la tierra. Procura vincular estas medidas a las redes nacionales, que trabajan para aumentar la seguridad en la tenencia mediante reformas de las políticas locales, y a las iniciativas nacionales de seguimiento de la aplicación de las leyes nacionales y los acuerdos internacionales pertinentes.
19. La contribución del FIDA a la Coalición sirve para apoyar la labor de las redes de la sociedad civil en Filipinas a fin de sacar conclusiones útiles del programa nacional de reforma agraria e incorporarlas al debate sobre la ampliación y revisión del marco legislativo de la reforma. Estas redes se ocupan también de casos en que familias poderosas del lugar bloquean los esfuerzos del Gobierno por aplicar las leyes y reglamentos sobre reforma agraria. Estas medidas han permitido que muchos agricultores vieran reconocidos sus derechos sobre la tierra gracias a una combinación de apoyo jurídico y organización social. En diciembre de 2007 los fondos de una donación del FIDA permitirán ayudar a organizaciones de agricultores de Indonesia a evaluar una propuesta reciente para mejorar el acceso de las familias pobres a la tierra y conseguir que el Gobierno impulse su aplicación.
20. Si bien durante el siglo pasado tuvieron lugar en América Latina diversas reformas agrarias y de tenencia de la tierra, los sistemas agrarios siguen siendo relativamente poco competitivos y se caracterizan por una difícil coexistencia de minifundios y latifundios. La labor que desarrolla la Coalición en América Latina fomenta el análisis de la evolución de las estructuras agrarias y el diálogo sobre cómo apoyar a las instituciones rurales, en particular a las de tenencia de la tierra, a fin de que puedan contribuir a la reducción de la pobreza, a la seguridad alimentaria y a la sostenibilidad del medio ambiente.
21. Los miembros de la Coalición en América Latina se encargan de verificar la seguridad de la tenencia de la tierra y la aplicación de las leyes nacionales y los acuerdos internacionales pertinentes. La Coalición, junto con el FIDA, ha participado en la preparación de un conjunto de indicadores sobre la tenencia de la tierra por medio del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), miembro de la Coalición.
22. En agosto de 2007, el CEPES acogió un seminario regional sobre la seguridad de la tenencia de la tierra en las comunidades rurales, que reunió a organizaciones de la sociedad civil y órganos gubernamentales e intergubernamentales y en cuyo marco tuvo lugar un taller sobre la preparación de indicadores relativos a la tenencia de la tierra. Esta actividad se financió en parte con la contribución del FIDA a la Coalición

y se basó en la plataforma regional sobre el acceso a la tierra convocada por el CEPES en 2006 con ocasión de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), que también contó con el apoyo de la Coalición y del FIDA. Éstas y otras actividades han significado una importante contribución a la iniciativa de preparar indicadores sobre la tenencia de la tierra impulsada por el CEPES.

23. La contribución del FIDA sirve también para financiar la labor del personal de programas de la Coalición, incluidos tres coordinadores regionales, con el fin de alcanzar sus objetivos estratégicos:
- Facilitar los contactos y los debates entre miembros de la Coalición sobre políticas y metodologías (como la cartografía participativa) o cuestiones temáticas (como la asistencia jurídica).
 - Compartir información y enseñanzas derivadas de las actividades operacionales, como la labor de seguimiento de la seguridad en la tenencia junto con miembros de otros países y regiones.
 - Analizar los métodos de organización de miembros y asociados de la Coalición para convocar diálogos y dar mayor difusión a los correspondientes informes.
 - Apoyar a los miembros y los asociados para que entablen o refuercen contactos con instituciones clave que se ocupan de la tenencia de la tierra, como los organismos intergubernamentales o los ministerios estatales. El carácter híbrido de la Coalición, que es al mismo tiempo una entidad de la sociedad civil y una alianza intergubernamental, le da una ventaja comparativa para fomentar la participación de sus miembros en debates con las autoridades responsables de tomar decisiones.
 - Dirigirse a las autoridades nacionales competentes para expresar su preocupación por las amenazas o intimidaciones que reciben las organizaciones asociadas por el hecho de ocuparse de asuntos relacionados con el acceso a la tierra.
 - Decidir y preparar informes sobre cuestiones normativas. En 2007, la Coalición lanzó la serie "Conocimiento para el cambio" para facilitar análisis pertinentes de elevada calidad de temas relacionados con el acceso a la tierra para que pudieran utilizarlos sus miembros y asociados y contribuyeran al desarrollo general de la comunidad. Se prepararon cuatro publicaciones especializadas que se basaban en conocimientos y experiencias sociales prácticos procedentes de la red de la Coalición sobre cuestiones referentes al acceso a bienes comunes, la tenencia de la tierra y los medios de vida de los pastores, la cartografía participativa y los derechos de los pueblos indígenas y sus vecinos a la tierra.
 - Asesorar y solicitar aportaciones acerca de las políticas organizativas de los miembros donantes relacionadas con la tierra. En lo que respecta al FIDA, se ha presentado información sobre los grupos de consulta acerca de las políticas agrarias, el cambio climático y el informe previsto sobre el desarrollo rural para 2009.

IV. Conclusiones

24. Bajo la dirección de la Asamblea, en 2007 la Coalición realizó progresos en el cumplimiento de su plan de acción para el cambio institucional. Se trata de las tres metas principales fijadas para diciembre de 2007 en el plan de acción de la Coalición y en el convenio de donación entre la Coalición y el FIDA en virtud del cual a) se adoptó una decisión, por medio del Consejo, respecto de la condición

- jurídica de la secretaría; b) se estableció un procedimiento para hacer efectiva dicha condición jurídica, y c) se adoptó una estrategia y se tomaron medidas para aumentar el número de miembros.
25. El Consejo de la Coalición celebró su 10° período de sesiones del 14 al 16 de noviembre de 2007. Recurriendo a asesoramiento jurídico independiente, el Consejo aprobó una resolución que aclaraba su opinión respecto de la identidad de la Coalición y la condición jurídica de su secretaría, y de la que destacan los siguientes aspectos: i) la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es una alianza de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil cuya identidad se deriva de la de sus miembros; ii) es necesario que exista una relación entre la secretaría de la Coalición y el sistema de las Naciones Unidas y, por lo tanto, la secretaría de la Coalición debería seguir estando albergada por una organización de las Naciones Unidas que sea miembro de la Coalición; iii) la secretaría debería funcionar administrativamente como parte integrante de la organización anfitriona, con arreglo a un convenio sujeto a un plazo de tiempo, a cuyo término podría cambiar la entidad anfitriona, y iv) mediante un memorando de entendimiento con el Consejo de la Coalición se protegerá a la organización anfitriona del pasivo acumulado en la puesta en práctica de esa función de acogida de la secretaría. El Consejo decidió asimismo el proceso que se seguiría para aplicar la resolución.
 26. El Consejo aprobó una estrategia de afiliación en la que se establecían claramente las funciones, responsabilidades y obligaciones de los miembros de la Coalición. También aprobó la afiliación de 25 nuevos miembros, con lo que el número total alcanzó las 57 organizaciones, mientras que las candidaturas de otras 12 organizaciones quedaban pendientes de decisión. Además, el Consejo suscribió los progresos que se estaban haciendo para regionalizar las operaciones de la Coalición en Asia, África, y América Latina y el Caribe.
 27. En 2007 la Coalición hizo también progresos en la diversificación de su base de financiación, de acuerdo con su estrategia de movilización de recursos, mediante los nuevos acuerdos de donación ultimados con la Comisión Europea y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. El Consejo examinó los avances registrados en la diversificación de la base de financiación de la Coalición, prestando especial atención a las metas financieras establecidas en el plan de acción. Sobre la base de los acuerdos de financiación firmados en la actualidad, el porcentaje de los ingresos totales de la Coalición correspondiente al FIDA ascenderá al 20%, un nivel mucho menor respecto del objetivo del 35% establecido para diciembre de 2008. Análogamente, el FIDA sufragará solamente el 35% de los costos administrativos totales, en comparación con el objetivo previsto del 50% para ese mismo año. Además de los fondos provenientes de la Comisión Europea y del FIDA (en ambos casos, hasta 2008), las fuentes de financiación abarcan contribuciones anticipadas del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (hasta 2009) y de los Países Bajos (hasta 2010). Si llegan a buen término, las iniciativas de recaudación de fondos en curso mejorarán aún más estas proyecciones.
 28. Se están dando los primeros pasos hacia la regionalización y descentralización de las actividades de la Coalición. Esta iniciativa deberá armonizarse con el modelo institucional y operativo definitivo y el marco de seguimiento y evaluación.
 29. Entre los resultados y las enseñanzas derivadas de las actividades de 2007 figuran los siguientes:
 - Las actividades de la Coalición han difundido el conocimiento y la visibilidad del uso de sistemas de tenencia locales para gestionar los derechos sobre la tierra y los recursos, dar acceso a las familias y las comunidades pobres, y encontrar la manera de reforzar esos derechos.

Este aspecto debería seguir siendo parte integrante del diálogo sobre políticas, tanto a nivel nacional como regional, y verse reforzado por la síntesis global que hace la Coalición de la experiencia de trabajo de sus miembros.

- El fomento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil ha ofrecido a las organizaciones rurales oportunidades de participar en los procesos de adopción de decisiones. Dichos procesos deberían reforzarse vinculando estratégica y operacionalmente las actividades de fomento de la capacidad y el diálogo sobre políticas, de manera que las organizaciones populares no sólo participen sino que puedan influir cada vez más en dichos procesos.
- Si bien las redes para el empoderamiento de la comunidad y el fomento de la capacidad de la sociedad civil deberían seguir teniendo prioridad, en particular para alcanzar los resultados anteriormente descritos, también es útil hacer intervenir a los organismos gubernamentales en esta labor, por ejemplo mediante grupos de trabajo mixtos entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil u otras redes intersectoriales.
- Deberían intensificarse los esfuerzos por seguir de cerca la aplicación de las leyes y políticas nacionales, así como los acuerdos internacionales relacionados con los derechos sobre la tierra. Las primeras medidas de los miembros de la Coalición han permitido establecer marcos para esta labor de seguimiento, en particular indicadores que podrían aplicarse en diversos contextos para evaluar la seguridad de la tenencia, y han promovido el compromiso de otras organizaciones de trabajar colectivamente en estas actividades de seguimiento.