

Documento: EB 2008/95/R.37
Tema: 11 e) ii)
Fecha: 28 noviembre 2008
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Memorando del Presidente

Ribera Occidental

Informe sobre el Programa de Ordenación Participativa de los Recursos Naturales financiado con cargo al Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental

Junta Ejecutiva — 95º período de sesiones
Roma, 15 a 17 de diciembre de 2008

Para **aprobación**

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

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:

Taghrid Lahham

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2071

Correo electrónico: t.lahham@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

Abreviaturas y siglas

FGRO	Fondo para Gaza y la Ribera Occidental
POPRN	Programa de Ordenación Participativa de los Recursos Naturales

Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe la financiación mediante una donación del Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental del Programa de Ordenación Participativa de los Recursos Naturales, según consta en el párrafo 20.

Memorando del Presidente

Informe sobre el Programa de Ordenación Participativa de los Recursos Naturales financiado con cargo al Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental

I. Antecedentes

1. En su 21º período de sesiones, celebrado en febrero de 1998, el Consejo de Gobernadores del FIDA estableció el Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental (FGRO), que se utilizaría para prestar asistencia financiera a proyectos que se ejecutasen en zonas bajo la jurisdicción de la Autoridad Palestina (resolución 107/XXI). Dicha asistencia consistiría en préstamos y donaciones y se prestaría de conformidad con las reglas, los reglamentos, las directrices y los procedimientos del FIDA. La resolución determinó que el FGRO se financiaría con cargo a los recursos ordinarios del FIDA y a otras contribuciones y autorizó a la Junta Ejecutiva a decidir, de tiempo en tiempo, la cuantía máxima de los recursos que el FGRO podría tener. También especificó que el FGRO permanecería en vigor hasta la fecha en que Gaza y la Ribera Occidental obtuvieren la condición de miembro del FIDA, o bien a propuesta del Presidente del FIDA de que se cerrara el Fondo, momento en el cual la Junta Ejecutiva adoptaría las disposiciones necesarias para liquidar los recursos del FGRO.
2. El 23 de abril de 1998, la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó un préstamo de DEG 5,8 millones a la Organización de Liberación de Palestina, en beneficio de la Autoridad Palestina, en condiciones muy favorables, para el Programa de Ordenación Participativa de los Recursos Naturales (POPRN) en los distritos de Jenin, Nablus, Ramallah y Tulkarem de la Ribera Occidental.
3. La Autoridad Palestina no ha efectuado más retiros de fondos de la cuenta del préstamo desde julio de 2007. Para disminuir su riesgo de endeudamiento ante el aumento de las obligaciones en materia de deudas y la acumulación de los atrasos en los pagos a los funcionarios públicos, los acreedores y los proveedores, ha pedido al FIDA que estudie la posibilidad de prestar el apoyo que se necesita con apremio transformando en una donación la cuantía no desembolsada del préstamo.
4. Previa la liquidación de todos los atrasos y el pago puntual del servicio de la deuda existente, con el presente memorando se propone que se autorice el cierre del préstamo, asegurando que el saldo no desembolsado (es decir, DEG 3,28 millones) se conserve en el FGRO y poniéndolo a disposición de la Autoridad Palestina en forma de donación.

II. La marcha de la ejecución del programa

5. El objetivo primordial del POPRN ha consistido en mejorar los ingresos y niveles de vida de los pequeños agricultores mediante el desarrollo y la ordenación de los recursos de tierras y agua para aumentar su productividad. Para ello, el programa apoya: i) la recuperación y mejora de tierras (comprendida la construcción de terrazas, vallas, cisternas y caminos rurales de acceso); ii) la producción agrícola; iii) un fondo para créditos, y iv) la gestión del programa y el apoyo institucional. En la zona del programa hay unas 260 aldeas con una población de cerca de 593 000 personas, dentro de una superficie de aproximadamente 2 400 km² en la zona de la Ribera Occidental situada al norte de Jerusalén, en los distritos de Jenin, Nablus, Ramallah y Tulkarem.
6. El POPRN empezó a ejecutarse en febrero de 2000, pero se interrumpió poco después por haber estallado la intifada, que limitó la movilidad y detuvo las operaciones. Las misiones de supervisión del FIDA realizadas en 2003 y 2004

tenían por objeto relanzar el programa, pero los problemas de seguridad y de movilidad no permitieron que se reanudasen las actividades hasta 2005, año en que la ejecución continuó a pleno ritmo, aunque volvió a paralizarse en 2008 a consecuencia de la crisis fiscal de la Autoridad Palestina y de su incapacidad para asumir más deudas utilizando fondos del préstamo.

7. En conjunto, el Ministerio de Agricultura (en asociación con 13 ONG) ha progresado a buen ritmo en la ejecución del componente de recuperación y mejora de tierras y el componente de mejora de la productividad agrícola. Se han plantado olivos y árboles frutales y se han construido terrazas, cisternas y caminos de acceso en 32 aldeas. En total, se ha puesto en explotación una superficie de 11 100 *dunums* (1 *dunum* = aproximadamente 900 m²), lo cual ha beneficiado directamente a 1 060 hogares campesinos y ha proporcionado oportunidades de empleo a la mano de obra local. Las actividades llevadas a cabo en el marco del componente de la producción agrícola han consistido en la plantación de huertos caseros para hogares rurales y un programa experimental de aumento de la rentabilidad del sector olivarero gracias a la mejora de la calidad del aceite y la cadena de comercialización. Lo anterior se ha llevado a cabo en un conjunto de nueve aldeas focalizándose en 500 agricultores con acceso a 6 500 *dunums* de olivares.
8. A causa del deterioro de la situación económica y de la insuficiencia de liquidez en la Ribera Occidental, no se avanzó en la ejecución del componente de crédito. En 2004, el Banco Árabe, el banco comercial participante que se había enrolado en el programa en 1998, había dejado de estar interesado en él y la incertidumbre económica y la intranquilidad civil reinantes habían desalentado a otros bancos comerciales de iniciar programas de préstamos a la pequeña agricultura.

III. La cuenta, los reembolsos y la gestión financiera del préstamo

9. Desde que comenzó el programa, la Autoridad Palestina ha efectuado cuatro retiros de la cuenta del préstamo por un monto total de USD 3,7 millones, cerca del 45% del préstamo. Las contribuciones de los beneficiarios en el mismo período han ascendido al equivalente en metálico y en especie de USD 0,5 millones. La Autoridad Palestina efectuó periódica y puntualmente pagos correspondientes a los cargos por servicios al FIDA hasta octubre de 2005, cuando empezaron a acumularse los atrasos.
10. Las sanciones económicas contra la Autoridad Palestina que siguieron a las elecciones legislativas de 2006 (consistentes en: i) la retención por Israel de los ingresos aduaneros de la Autoridad, y ii) el embargo de la asistencia financiera internacional) causaron graves déficit presupuestarios y la acumulación de grandes atrasos en los pagos debidos a los funcionarios públicos, acreedores y proveedores del sector privado, que alcanzó su cifra máxima, USD 1 300 millones, en 2007. La Autoridad Palestina ha tomado varias medidas para disminuir su déficit y restaurar la credibilidad para seguir prestando los servicios públicos esenciales. Además ha mejorado la rendición de cuentas y la transparencia fiscales, mediante la creación de una cuenta de tesorería única y la formulación de un plan de desarrollo y reforma palestino coherente.
11. El Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina se ha comprometido a reembolsar, con fecha de valor de noviembre de 2008, todos sus atrasos exigibles en el marco del préstamo del FIDA.

IV. La pobreza

12. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cerca del 56% de la población de la Ribera Occidental (y el 70% de la de Gaza) vive por debajo del umbral de la pobreza (julio de 2007). En 2007, el PIB real per cápita fue inferior en un 40% al de 1999. Tradicionalmente, la agricultura ha sido un componente

fundamental de la economía, y cada vez ha representado más una red de seguridad para sostener los medios de vida de los hogares pobres. El incremento mundial de los precios de los productos agrícolas y las recientes condiciones climáticas adversas (ha habido heladas y sequías en los últimos 12 meses) han agravado el deterioro de la situación económica, con los consiguientes aumentos de la pobreza en la zona del programa. El índice de precios al consumo de los alimentos aumentó en un 21,4% en la Ribera Occidental de junio de 2007 a junio de 2008.

13. A pesar de haberse reanudado los flujos de asistencia, según una encuesta reciente del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos, sigue aumentando la inseguridad alimentaria y se calcula que ha pasado del 34% en 2006 al 38% en 2007. Aproximadamente el 56% de los ingresos obtenidos en la Ribera Occidental se destina a comprar alimentos. El análisis muestra asimismo que los palestinos comen menos: el 75% de ellos ha reducido la cantidad de comida que compran y el 89% ha reducido la calidad. La falta de proteínas y vitaminas ha aumentado la prevalencia de anemia y otras carencias de elementos nutrientes y es probable que ello tenga consecuencias a largo plazo en la salud de los niños.

V. La donación propuesta

14. Habida cuenta de los factores descritos en las secciones III y IV *supra*, la Autoridad Palestina ha comunicado al FIDA su intención de cancelar todos los montos del préstamo no retirados y ha instado al FIDA a seguir prestando el apoyo esencial al sector de la agricultura mediante financiación en forma de donaciones. El FIDA ha trabajado con la Autoridad para: i) liquidar los pagos atrasados en concepto de reembolso de los cargos por servicios del préstamo; y ii) prestar apoyo mediante donaciones en lugar de préstamos con cargo a recursos disponibles en el FGRO. A este respecto, se señala que desde 2002 el apoyo financiero dado por el Banco Mundial a la Autoridad Palestina ha dejado de tener la modalidad de préstamos para pasar a la de donaciones.
15. Ante la pérdida de puestos de trabajo para palestinos en Israel, las amplias limitaciones impuestas a la movilidad en la Ribera Occidental, la pérdida de acceso a fuentes de agua y tierras cultivadas al otro lado de la barrera de separación y la grave crisis económica reinante en los territorios palestinos, la pertinencia de las intervenciones del POPRN para atajar la pobreza rural se ha vuelto exponencialmente más acusada. La recuperación de tierras, la conservación de los suelos y el agua, la comercialización de los productos agrícolas y las finanzas rurales siguen siendo ingredientes esenciales para reducir la pobreza rural en la Ribera Occidental.
16. Por consiguiente, el FIDA ha iniciado el cierre de la cuenta del préstamo para el POPRN y ha llevado a cabo un examen de éste con miras a su posible financiación mediante una donación con cargo al FGRO. En el marco de una nueva donación, los objetivos programáticos, los componentes y la estrategia del POPRN seguirán siendo los aprobados por la Junta Ejecutiva en abril de 1998, así como la zona de actividad en los distritos de Jenin, Nablus, Ramallah y Tulkarem de la Ribera Occidental. Se proponen algunas modificaciones para mejorar la eficacia de la ejecución, mitigar los riesgos e impulsar la sostenibilidad:
 - a) El programa impartirá la capacitación y prestará la asistencia técnica necesarias para respaldar las vinculaciones de la Autoridad Palestina con instituciones de microfinanciación de reconocido prestigio, de manera que se presten servicios de microfinanciación a lo largo de la cadena de valor y que las actividades generadoras de ingresos estén focalizadas en las mujeres y los jóvenes rurales.

- b) Se adoptará la apropiada tecnología de la información y se descentralizará el mecanismo de puesta en práctica de la financiación rural, comprendido el desembolso de fondos por conducto de varias instituciones de microfinanciación y diversos bancos comerciales, que se seleccionarán por concurso.
 - c) La unidad financiera del programa, dependiente del Ministerio de Finanzas, no ha funcionado adecuadamente y será disuelta. A cambio, el programa mejorará la capacidad de la unidad de gestión del programa del Ministerio de Agricultura, entre otras cosas dotándola de un contable superior, a fin de racionalizar las actividades de gestión financiera y presupuestación y de integrarlas en los procesos de programación, planificación del trabajo y seguimiento.
 - d) Se complementará la labor de dicha unidad con asistencia técnica para apoyar la gestión basada en los resultados y la presentación de informes sobre el impacto por terceros, prestatarios de servicios técnicos o de asesoramiento.
17. El programa seguirá siendo ejecutado por el Ministerio de Agricultura palestino, que utilizará su unidad técnica y sus servicios de extensión para ampliar el alcance a agricultores de las zonas rurales marginadas. Las modalidades de ejecución del POPRN están bien asentadas y comprenden una unidad de gestión del programa operacional, la subcontratación de ONG locales e internacionales y un sistema de seguimiento y evaluación que funciona y un manual de ejecución. El FIDA supervisará directamente la donación.
18. El Ministerio de Finanzas ha adoptado unas normas relativas a una cuenta de tesorería única, que elaboró con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para administrar y supervisar todos los recursos movilizados y asegurar la transparencia y la rendición de cuentas a los donantes y contribuyentes. La donación se canalizará a través de la cuenta de tesorería única y la gestionará el Ministerio de Finanzas como una subcuenta diferenciada.

VI. Costos del programa y categorías de gastos

19. Se calcula que el costo total del programa trienal ascenderá a USD 5,73 millones. Las fuentes de financiación son el FIDA (USD 4,98 millones) y los beneficiarios (USD 0,75 millones). La financiación del FIDA se destinará a las siguientes categorías de gastos: i) recuperación y mejora de tierras (30% de los costos básicos); ii) mejora de la productividad agrícola (5%); iii) finanzas rurales (60%), y iv) gestión del programa (5%).

VII. Recomendación

20. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe la donación de acuerdo con lo dispuesto en la siguiente resolución:

RESUELVE: que, a condición de que se liquiden los atrasos, el Fondo concederá una donación a la Autoridad Palestina en diversas monedas por una cuantía equivalente a tres millones doscientos ochenta y seis mil seiscientos cuarenta y nueve derechos especiales de giro (DEG 3 286 649) con cargo al Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental, la cual, con respecto a los demás términos y condiciones, se ajustará sustancialmente a los presentados a la Junta Ejecutiva en el Informe y la Recomendación del Presidente sobre el Programa de Ordenación Participativa de los Recursos Naturales (EB/98/63/R.21/Rev.1) con las modificaciones recogidas en el párrafo 16 *supra*.

Lennart Båge
Presidente

