



Consejo de Gobernadores

21° período de sesiones

Roma, 11 y 12 de febrero de 1998

Tema 16 del programa

ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DEL FIDA
CON RESPECTO A LA CONFERENCIA SOBRE EL HAMBRE Y LA POBREZA

INFORME SOBRE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN RELACIÓN CON
LA COALICIÓN POPULAR PARA ERRADICAR EL HAMBRE Y LA POBREZA

I. Antecedentes

1. En enero de 1996 se presentó al Consejo de Gobernadores un informe completo acerca de los resultados de la Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza, celebrada en Bruselas en noviembre de 1995, y sobre la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza establecida por recomendación de la propia Conferencia. En enero de 1997 se presentó al Consejo de Gobernadores un informe oral sobre los progresos realizados en relación con la Coalición, así como sobre la evolución y las actividades de ésta. Como se comunicó a la sazón, la Coalición se concibe como un consorcio para la acción y una alianza estratégica entre las organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil, con un solo objetivo, a saber: aprovechar y aumentar el dinamismo y el potencial de las organizaciones de la sociedad civil para combatir el hambre y la pobreza.

II. Orientación principal

2. Mediante actividades planificadas conjuntamente, que comportan la participación directa de la población rural pobre y de sus organizaciones, la Coalición inicia y apoya la acción de la sociedad civil en las siguientes áreas:

- a) el aumento del acceso de los sectores pobres de la población a los recursos productivos, especialmente los de tierras y aguas, mediante la reactivación de la reforma agraria en los programas nacionales e internacionales de acción. La Coalición identificará y difundirá las experiencias exitosas de la sociedad civil, y apoyará también su repetición en otros lugares, en lo concerniente a la redistribución de tierras, la concesión de títulos de propiedad y derechos de sucesión, y la gestión sostenible de los recursos de propiedad común;

- b) el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil a nivel local y comunitario;
- c) el establecimiento de redes de conocimientos para reunir y difundir datos sobre la experiencia y los conocimientos de las organizaciones de la sociedad civil, así como para identificar las iniciativas que prometan producir resultados satisfactorios a fin de ampliarlas y repetirlas en otros lugares;
- d) la formulación de estrategias para promover la toma de conciencia de la población y crear una voluntad política en el Norte y en el Sur con objeto de abrir más posibilidades para la reforma de las políticas y las iniciativas de la sociedad civil;
- e) la elaboración de estrategias de colaboración para lograr un buen estado de preparación de cara a las situaciones de emergencia, así como prever actividades de prevención, rehabilitación y reconstrucción conexas, en relación con los desastres naturales y los causados por la mano del hombre en países piloto, y
- f) el logro de una rápida aplicación de la Convención de Lucha contra la Desertificación, con especial hincapié en la adopción de medidas urgentes en favor de África.

III. Principios rectores y modalidades de trabajo

3. La Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza no es una institución nueva. Se trata de una alianza pluralística integrada por organismos intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, que aspira a encontrar nuevas formas de colaboración para sus distintos miembros y las partes directamente interesadas mediante la creación de redes, la planificación conjunta, la creación de consenso, la adopción colectiva de decisiones y la realización y seguimiento conjuntos de las actividades que se acuerden. La realización de las operaciones se concibe como un proceso en evolución que se desarrollará gradualmente y en fases consecutivas, comenzando a menudo con programas piloto y de carácter experimental. En este contexto se han establecido varios grupos de acción para que se encarguen de la planificación y el desarrollo de actividades aplicando un enfoque policéntrico, participativo y descentralizado. Cada uno de los grupos está integrado por organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil, y una entidad actúa como centro de coordinación del grupo.

4. Pueden participar en la Coalición todas las organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil y todos los organismos donantes que expresen por escrito interés en sumarse a ella y su buena disposición a cumplir, entre otras, las condiciones siguientes:

- a) colocar en un fondo común una parte de sus recursos en términos de capacidad institucional y/o finanzas, atención a las políticas y promoción, a fin de lograr los objetivos de la Coalición, y
- b) incorporar a la línea central de acción las enseñanzas aprendidas en sus operaciones y recomendar la adopción de medidas apropiadas en apoyo de las actividades de la Coalición.

5. Un Comité Provisional ha supervisado las actividades de la Coalición durante sus dos primeros años de existencia. Este órgano está integrado por siete organizaciones no gubernamentales (ONG)

internacionales y regionales, así como por el FIDA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Banco Mundial y la Comisión Europea. El Comité Provisional será reemplazado en breve por un Comité Directivo de doce miembros, que se encargará de ejecutar el Programa de Acción de la Coalición, teniendo al FIDA como centro de coordinación. En esta calidad, el Fondo se encargará de coordinar las actividades a nivel mundial.

IV. Realizaciones

6. En la actualidad la Coalición está integrada por unas 400 organizaciones de diverso carácter que han expresado su interés en participar en su programa y sus actividades, de las cuales un 60% son organizaciones de la sociedad civil, inclusive ONG. Las organizaciones fundadoras han acordado un conjunto de principios rectores de la Coalición, que comprende también la definición y el ámbito de ésta, su estructura y estrategia operacional y las condiciones para participar en ella (párrafos 3 a 5 supra). También se ha acordado llevar a cabo un programa de trabajo bienal. Con miras a su ejecución, los miembros de la Coalición se han comprometido a combinar sus recursos y su capacidad institucional, utilizando la experiencia y las potencialidades de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.

7. En abril de 1997, la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó una donación de asistencia técnica por valor de USD 900 000, a título de aportación parcial del monto estimado total de USD 1 835 000 requerido para sufragar el costo de una pequeña secretaría (integrada por un funcionario del cuadro orgánico y una secretaria) y de las actividades preparatorias para ejecutar el programa de trabajo de la Coalición. Se prevé que otros miembros de ella contribuirán a sufragar ese costo. La FAO ya aporta contribuciones en especie, en la forma de conocimientos técnicos especializados en varios sectores relacionados con las actividades de la Coalición. El PMA ha anunciado una contribución inicial de USD 100 000. Varias ONG participantes han confirmado su buena disposición a aportar contribuciones, y algunas de ellas ya las han aportado. Se espera recibir en breve apoyo del Banco Mundial y de la Comisión Europea. Se han recibido contribuciones voluntarias de Dinamarca, Italia, el Japón y Suiza para costear las actividades preparatorias.

Vínculos con la Cumbre Mundial sobre la Alimentación

8. La Coalición participó activamente en los preparativos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, convocada por la FAO en noviembre de 1996. Varios miembros del Comité Provisional participaron e hicieron uso de la palabra en todas las reuniones preparatorias, tanto regionales como del Comité de Seguridad Alimentaria, y contribuyeron a la elaboración del Plan de Acción de la Cumbre. A juicio del Secretario General de ésta, que participó en la Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza, su Programa de Acción ofrecía "una orientación y medios prácticos para avanzar de consuno". De hecho, el Programa de Acción de la Coalición y el Plan de Acción de la Cumbre coinciden en lo tocante a varias metas importantes, en particular las que implican el fomento del acceso de la población pobre a los recursos productivos y la seguridad alimentaria, la reactivación de la reforma agraria y la lucha contra la desertificación. El Foro de ONG celebrado en relación con la Cumbre reconoció que la Coalición era "uno de los principales mecanismos existentes para ejecutar el Plan de Acción de la Cumbre".

9. Por otra parte, y como lo acordaron el Director General de la FAO y el Presidente del FIDA, a comienzos de este año se estableció una Red del CAC sobre Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, iniciativa que fue acogida con satisfacción por el Secretario General de las Naciones Unidas. La Red

del CAC sustituye al antiguo Subcomité del CAC sobre Desarrollo Rural y será el mecanismo encargado de realizar las actividades complementarias interorganizacionales en relación con la Cumbre, con especial hincapié en la aplicación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre. La FAO se ocupará de las disposiciones de carácter general relativas a la Red del CAC y el FIDA administrará el proceso ligado al análisis de los temas seleccionados en los países, sobre la base de los resultados de las evaluaciones y de actividades relacionadas con la generación de conocimientos. Como la Red estará abierta a todos los asociados ajenos a las Naciones Unidas, en particular las organizaciones de la sociedad civil, también constituirá un medio eficaz para prestar más apoyo a las actividades de la Coalición.

Redes de conocimientos

10. El mayor acceso de la población pobre a los recursos productivos (en particular los de tierras y aguas) tiene efectos significativos sobre la erradicación del hambre y la pobreza. A ello se debe la atención prioritaria que presta la Coalición a la reactivación de la reforma agraria. Dada la mala experiencia en lo que concierne a la reforma agraria iniciada por los poderes públicos y administrada centralmente, la Coalición hace frente a este desafío desde una nueva perspectiva, que define y garantiza un papel importante a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a nivel de base. De hecho, las satisfactorias actividades realizadas, con el apoyo de las ONG y de otras organizaciones de la sociedad civil, y los mercados emergentes de tierras en algunos lugares constituyen una buena base para identificar y promover enfoques alternativos que permitan aprovechar los conocimientos, experiencia e innovaciones locales. En este contexto se han diseñado y establecido las redes siguientes:

- a) Red de conocimientos sobre las iniciativas de la sociedad civil en materia de reforma agraria y seguridad de la tenencia de la tierra en los países en desarrollo. La principal finalidad de esta red es la reunión, análisis y difusión de información sobre esas iniciativas de la sociedad civil. Las iniciativas incluyen actividades locales encaminadas a aumentar el acceso de la población rural pobre a los recursos de tierras y aguas, con inclusión de los de propiedad común. También abarcan la solución de conflictos, los derechos sobre la tierra y la titulación correspondiente, la protección de los derechos de la mujer y las organizaciones indígenas. En su etapa inicial la red abarca 25 países, divididos en grupos de tres a cinco países, pertenecientes a siete importantes subregiones (Asia sudoriental, Asia meridional, Cercano Oriente y África del Norte, Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y África oriental, África central y occidental, Sudamérica, y América Central y el Caribe. Cada grupo de países tiene un nodo regional y cada país una institución coordinadora. Las instituciones nacionales reúnen información del mayor número posible de grupos locales, hacen la selección preliminar y sintetizan los datos para su difusión entre otras entidades nacionales y sus nodos regionales. Estos últimos examinan y analizan más a fondo la información para su transmisión ulterior a los demás nodos regionales y a las instituciones pertinentes de todo el mundo. A través de este proceso se pondrán en conocimiento de la Coalición las prácticas, políticas y arreglos institucionales innovadores que hayan producido mejores resultados, con miras a su posible ampliación y repetición en otros lugares mediante el uso de los servicios y los esfuerzos conjuntos de ella. Ya ha comenzado a operar la red, que comporta la existencia de nexos efectivos desde el nivel internacional hasta el nivel de base. Entretanto se está ensayando, en el marco de un proyecto ubicado en Mindanao septentrional (Filipinas), la ampliación de una iniciativa de base que promete producir buenos resultados. El proyecto tiene por finalidad potenciar la acción de las comunidades rurales mediante el mejoramiento del régimen de tenencia de la tierra y servicios de apoyo para el

desarrollo de actividades socioeconómicas. De esa forma, el proyecto repercutirá directa e indirectamente en el mantenimiento de la paz en Mindanao. Los actuales conflictos en la región se deben primordialmente a las controversias territoriales y al control de los bienes. Así pues, el éxito de la reforma agraria, tanto en las tierras bajas como en las de montaña, ejercerá una influencia directa en el proceso de paz. La expedición de certificados de derechos ancestrales de propiedad, por ejemplo, afectará a miles de hectáreas que reivindican las comunidades indígenas y los grupos musulmanes. Además, varios de esos grupos están considerados como beneficiarios directos de diversas actividades económicas. El FIDA es la institución coordinadora encargada de la administración general de la red.

- b) La red de conocimientos sobre la reforma agraria negociada (NERALEN) complementa la red citada en primer lugar ya que se centra primordialmente en investigar la dinámica de los mercados de tierras en cuatro países piloto (el Brasil, Colombia, Filipinas y Sudáfrica) en lo que concierne al acceso de la población pobre a la tierra y su capacidad para utilizar ésta en forma rentable una vez que ha logrado ese acceso. El objetivo de la NERALEN es facilitar el intercambio de información y conocimientos y proporcionar asesoramiento a las organizaciones de la sociedad civil, las ONG y los funcionarios públicos que se ocupan del análisis normativo y de los aspectos prácticos de las transferencias de tierras en todo el mercado de que se trate. A ese efecto, la red analizará las cuestiones jurídicas, económicas, institucionales y de procedimiento que impiden que la población pobre se beneficie de la reforma agraria respaldada por el mercado, así como el posible papel de los poderes públicos, los organismos de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil en la eliminación de tales obstáculos. Además, la NERALEN identificará las oportunidades de inversión que faciliten la eliminación de las limitaciones y obstáculos y aumente las oportunidades para que los sectores pobres de la población logren un acceso equitativo al mercado de tierras. La NERALEN entrará en funcionamiento a principios de 1998. La FAO es el principal organismo de la red, y el Banco Mundial y el FIDA prestan apoyo a ésta.

Fondo común de recursos

11. Como se indica en el párrafo 6, los miembros de la Coalición, con inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, se han comprometido a combinar sus recursos para realizar las actividades planificadas conjuntamente en el marco de su Programa de Acción. Este compromiso va más allá de la financiación de los gastos administrativos y el apoyo a las actividades preparatorias, y se extiende al nivel de campo. Para alcanzar este objetivo, la Coalición ha previsto dos arreglos específicos en régimen de colaboración, que ya están en marcha:

- a) un servicio establecido atendiendo a la petición de la Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza para prestar apoyo a los programas de carácter innovador para fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil. En consonancia con la principal prioridad del Programa de Acción, el objetivo de este servicio gira también en torno a la reforma agraria. Así, tratará de aumentar la capacidad de la población rural pobre y de sus organizaciones para tener acceso a los recursos de tierras, aguas y de propiedad común, así como a los instrumentos y procesos (inclusive conocimientos, tecnología, modelos institucionales y financiación) que les permitan administrar tales recursos en forma sostenible, y/o para proteger ese acceso. A fin de alcanzar estos objetivos, el servicio apoyará las iniciativas de la sociedad civil en materia de formulación de

políticas, comunicación y creación de redes, establecimiento de coaliciones, reformas institucionales y descentralización, iniciación de actividades piloto y difusión de las mejores prácticas y de las enseñanzas aprendidas en las esferas citadas. Se prevé que las dos redes de conocimientos mencionadas más arriba proporcionarán datos e información valiosos para una eficaz utilización de los recursos del servicio;

- b) un sistema internacional de garantía de préstamos, que complementará las iniciativas ya en marcha en la esfera de la microfinanciación mediante el fomento de un consorcio coordinado de ONG y de instituciones de intermediación financiera que se ocupan de la provisión de garantías crediticias. El objetivo global del sistema es lograr que se produzca una sinergia entre las actividades de una multitud de agentes y, con ello, aumentar en forma significativa los efectos y el alcance de la concesión de crédito en pequeña escala a los productores rurales pobres.

Otras actividades

12. El éxito de la Coalición dependerá de la medida en que pueda lograr un proceso plenamente participativo de adopción de decisiones entre sus diversos miembros, de intercambio de experiencias y de estímulo de actividades conjuntas sobre la base de un consenso. Ello significa que las actividades deben desarrollarse aplicando un enfoque de carácter gradual, recurriendo en varios casos a proyectos piloto y de carácter experimental.

13. En ese contexto se han seleccionado tres países piloto para la elaboración de estrategias en régimen de colaboración a fin de lograr un buen estado de preparación de cara a las situaciones de emergencia y para realizar actividades de rehabilitación en tales situaciones, aprovechando el potencial que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil, a saber: Bangladesh, Guatemala y Malí. Es necesario preparar un plan concreto de actividades; como primera medida, y a fin de poder comprender mejor el potencial que brinda la sociedad civil en esas actividades, se está realizando un estudio relevante en Bangladesh, bajo la dirección del PMA. Se harán después estudios análogos en los otros dos países.

14. Por otra parte, y con objeto de aumentar la toma de conciencia por el público y la voluntad política, se están estudiando las modalidades de una estrecha colaboración con la Campaña de la FAO de Alimentos para Todos.