



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Consejo de Gobernadores - 22º período de sesiones

Roma, 17 y 18 de febrero de 1999

SEGUIMIENTO POR EL FIDA DE LA CONFERENCIA
SOBRE EL HAMBRE Y LA POBREZA

INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LA
COALICIÓN POPULAR PARA ERRADICAR EL HAMBRE Y LA POBREZA

I. INTRODUCCIÓN

1. La Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza, que se celebró en Bruselas (Bélgica) en noviembre de 1995 con el patrocinio del FIDA, supuso el reconocimiento internacional de la necesidad de implicar a la sociedad civil en el establecimiento del programa mundial de desarrollo y de fundir las misiones comunes del sector público, los organismos multilaterales y la sociedad civil en una estrategia única de lucha contra el hambre y la pobreza. La Conferencia creó la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza (denominada en adelante la Coalición), un consorcio de organizaciones intergubernamentales, bilaterales y de la sociedad civil empeñadas en potenciar la capacidad de acción de los pobres de las zonas rurales aumentando su acceso a los activos productivos, especialmente la tierra y el agua, y su participación directa en los procesos de adopción de decisiones en los planos local, nacional, regional e internacional. El objetivo de la Coalición es respaldar actividades prácticas a nivel comunitario basadas en el establecimiento de redes, la planificación conjunta, la adopción colectiva de decisiones, la creación de consensos y la vigilancia mutua de los asociados participantes. Su Programa de Acción reconoce que la población rural pobre cuenta con estrategias de defensa y prácticas bien establecidas que han madurado a lo largo de generaciones y que su experiencia, sus tradiciones e innovaciones constituyen la base sobre la que deben apoyarse las nuevas iniciativas.

2. Por medio de actividades planificadas conjuntamente que entrañan la participación directa de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones, la Coalición facilita y apoya programas de la sociedad civil en las siguientes esferas:



- aumento del acceso de los pobres a los activos productivos impulsando la inclusión de la reforma agraria en los programas nacionales e internacionales;
- fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en los planos local y de la comunidad;
- creación de redes de conocimientos con objeto de difundir experiencias prácticas sobre la reforma agraria y la seguridad de la tenencia de la tierra e identificación de iniciativas prometedoras que puedan aplicarse en mayor escala y servir de modelo;
- preparación de estrategias de colaboración y programas de prevención y preparación para situaciones de emergencia;
- elaboración de estrategias para fomentar la concienciación pública y crear una voluntad política en el Sur y en el Norte con miras a promover la reforma de las políticas y la adopción de iniciativas de la sociedad civil; y
- respaldo de la pronta aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, con especial atención a la aplicación de medidas urgentes en África.

3. Para los pobres de las zonas rurales, el derecho a la tierra y el agua es una solución básica para aliviar los problemas de la pobreza y el hambre. Sin seguridad en la tenencia de la tierra, la población rural pobre carece de acceso sostenible a los recursos naturales, el crédito, las tecnologías mejoradas y los servicios de apoyo necesarios para aumentar su productividad y sus ingresos. En consecuencia, la promoción y facilitación de la reforma agraria se ha convertido en la meta central de la Coalición. Si bien la tenencia de la tierra está en la raíz de las desigualdades fundamentales existentes en las sociedades rurales, diversas actividades acertadas de la sociedad civil, acompañadas por la reciente apertura de mercados de tierras, han mostrado formas alternativas de aumentar la seguridad de la tenencia.

4. El funcionamiento eficaz de cualquier coalición exige la integración de actividades similares, pero a menudo paralelas, realizadas por diversos agentes de desarrollo en un enfoque de programación común, coherente y coordinado. Para ello es necesario fomentar la mutua confianza, poner en común los recursos y unificar las actividades mediante un plan estratégico general. De esa forma, la asociación única de organizaciones englobadas por la Coalición hace posible una combinación de esferas de conocimientos y recursos, variadas pero complementarias, con objeto de afrontar los problemas económicos y sociales inherentes a la agricultura.

5. En su calidad de centro de coordinación de la Coalición, el FIDA está colaborando con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Banco Mundial, la Comisión Europea y 11 organizaciones no gubernamentales (ONG) regionales y sectoriales. Esas organizaciones integran el Comité Interino de la Coalición, creado para aplicar su Programa de Acción mediante un modelo de trabajo pluralista, participativo y polifacético. El Comité Interino ha encargado al FIDA el seguimiento de la labor de la Coalición y de velar por que ésta alcance un estadio en el que los logros concretos justifiquen la inclusión de asociados adicionales y la constitución de la Primera Asamblea de los asociados. La Coalición ha llegado ya a ese estadio de desarrollo.



II. LOGROS

La colaboración: fortalecimiento de la Coalición

6. El período inicial de funcionamiento de la Coalición se dedicó a establecer gradualmente sistemas de colaboración, sobre la base de la planificación conjunta, el logro de un consenso respecto de las actividades que debían realizarse y la adopción colectiva de decisiones sin consideración del tamaño, el tipo, el origen o la función de cada una de las organizaciones participantes.

7. La Coalición ha quedado firmemente establecida, con un marco convenido para su funcionamiento que incluye:

- un grupo de asociados fundadores que guiarán a la Coalición con miras a transformar el Programa de Acción de la Conferencia de Bruselas en un programa de tareas concretas con los medios y mecanismos necesarios para su aplicación;
- un conjunto de principios rectores para la participación en la Coalición y la gestión de ésta;
- una estructura de gobierno, incluidos órganos subsidiarios, y la celebración de una asamblea anual de las organizaciones participantes en la Coalición;
- Un plan estratégico para un período de transición de dos años; y
- grupos de acción representativos de la diversidad de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil englobadas por la Coalición. Esos grupos de acción son responsables de preparar las actividades concretas que se llevarán a cabo por conducto de la Red de conocimientos sobre la reforma agraria y la tenencia de la tierra, el Servicio de Potenciación de la Comunidad, el Sistema Internacional de Garantía de Préstamos, el Programa de Preparación y Respuesta en Casos de Emergencia y el Programa de Fomento de la Concienciación Pública y Creación de Voluntad Política.

Aumento del acceso de la población rural pobre a los activos productivos

8. Habida cuenta de que la atención de la Coalición se centra en aumentar el acceso de los pobres a los recursos productivos, especialmente la tierra y el agua, en tanto que condiciones esenciales para mejorar los niveles de vida y la estabilidad social en las zonas rurales, se asigna la máxima prioridad a la reactivación de la reforma agraria en los programas nacionales e internacionales. La Coalición afronta este desafío desde una nueva perspectiva aprovechando la experiencia, los conocimientos y el potencial de las organizaciones de la sociedad civil. Hasta la fecha se han puesto en marcha dos iniciativas concretas: la creación de redes de conocimientos sobre la reforma agraria y la tenencia de la tierra; y la creación de un Servicio de Potenciación de la Comunidad.

Redes de conocimientos sobre la reforma agraria y la tenencia de la tierra

9. El aislamiento físico y la escasez de recursos son las constantes que marcan la vida de los pobres de las zonas rurales. El acceso a la información y los conocimientos es la variable que puede transformar la vida rural. La experiencia adquirida hasta el presente revela que muchas ideas y experiencias satisfactorias desarrolladas en el ámbito comunitario permanecen localizadas y sus características no se repiten, enriquecen con otras aportaciones y amplían con miras a aprovecharlas a escala nacional. Gracias a las redes de conocimientos, las comunidades que tratan de resolver cuestiones concretas relacionadas con la tenencia de la tierra podrán beneficiarse de la experiencia de quienes han superado obstáculos similares en otros lugares.



10. La 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 Red de conocimientos sobre las iniciativas de la sociedad civil) se centra en la reunión, el examen y la difusión de información sobre las iniciativas de la sociedad civil encaminadas a mejorar el acceso de los pobres de las zonas rurales a los recursos de agua y tierra, incluidos los recursos comunales. La red, que se puso en marcha en febrero de 1998, está formada por 23 organizaciones de la sociedad civil de ámbito nacional, distribuidas en siete grupos regionales: África meridional, África central y occidental, Cercano Oriente y África del Norte, Asia meridional, Asia sudoriental, América del Sur y América Central y el Caribe. Cada grupo regional ha presentado un análisis de las cuestiones relacionadas con la tierra y las experiencias prácticas de los centros nacionales pertenecientes al grupo. Esos análisis forman una base importante para planificar programas nacionales y regionales y proporciona un conjunto inicial de experiencia de la sociedad civil para su divulgación por medio de la red. Esta primera fase ha confirmado el concepto de que el conocimiento de la sociedad civil es valioso para otras comunidades que a menudo se enfrentan a limitaciones que han debido superarse en otros lugares. Cada centro nacional y grupo regional elaboró, mediante conferencias regionales celebradas en 1998 un plan de acción bienal, que incluía, entre otras cosas, la documentación, el análisis y la difusión de experiencia adquirida respecto de la consecución de la seguridad de la tenencia de la tierra. Esos planes de acción incluyen asimismo la transformación de experiencias en opciones de políticas para un diálogo con el gobierno, el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones comunitarias, la provisión de capacitación y apoyo con vistas a resolver conflictos, la educación de las comunidades sobre las cuestiones relativas a la tierra y la determinación de experiencias prometedoras para su posible ampliación y repetición. La Coalición ha evaluado estas propuestas y está negociando en la actualidad las condiciones para su cofinanciación. La Red de conocimientos sobre las iniciativas de la sociedad civil ha evaluado también las necesidades de comunicación de los centros participantes y está preparando en la actualidad diversos instrumentos de comunicación necesarios para el establecimiento de vínculos eficaces entre el plano comunitario y el plano internacional. La segunda fase de la Red entrará plenamente en funcionamiento a mediados de 1999. El FIDA es responsable de la gestión global de la Red.

11. La Red sobre la reforma agraria negociada complementa la Red de conocimientos sobre las iniciativas de la sociedad civil centrándose fundamentalmente en la investigación de la dinámica de la reforma agraria apoyada en el mercado en el Brasil, Colombia, Filipinas y Sudáfrica y está examinando la utilización de mercados de tierras como mecanismo para aumentar el acceso de los pobres a los activos productivos. Por medio de misiones sobre el terreno en las que participan funcionarios gubernamentales locales y elementos de la sociedad civil, la Red ha preparado perfiles nacionales sobre los contextos agrarios y los marcos legislativos y de reglamentación conexos en cada uno de los cuatro países. En este sentido, está previsto analizar los problemas jurídicos, económicos e institucionales que dificultan que los pobres se beneficien de transferencias de tierra a través del mercado, así como determinar la función potencial de los gobiernos, los organismos de desarrollo y la sociedad civil en la solución de esas dificultades. En 1999 la Red pondrá en marcha un sistema electrónico de información para intercambiar los conocimientos que se vayan adquiriendo. El organismo principal es la FAO, mientras que el Banco Mundial, el FIDA y dos redes regionales de ONG desempeñan la función de asociados principales en la preparación y puesta en práctica de la red.

Servicio de Potenciación de la Comunidad

12. La Coalición ha establecido un Servicio de Potenciación de la Comunidad cuya finalidad es apoyar actividades sobre el terreno tendentes a aumentar la capacidad de los pobres y de sus organizaciones para conseguir o proteger el acceso a la tierra, el agua y los recursos de la comunidad, así como a los instrumentos y procesos necesarios para hacerse cargo de su gestión sobre una base



sostenible. Ello incluirá prestar apoyo a organizaciones de la sociedad civil para que pasen a ser interlocutores activos en el proceso de adopción de decisiones.

13. Para facilitar esta iniciativa, un grupo de acción compuesto del Banco Mundial, la FAO, el FIDA, la Federación Internacional de Productores Agrícolas y tres ONG ha preparado un marco básico para el Servicio.

14. Sobre la base de dicho marco, el Banco Mundial ha contraído un compromiso inicial de USD 1,5 millones con el Servicio, al que considera un instrumento único para reforzar la capacidad de la sociedad civil, y el FIDA ha hecho una donación de asistencia técnica (DAT) de USD 1,6 millones. Otras fuentes han indicado la posibilidad de proporcionar financiación adicional por un monto de USD 2 millones y están celebrándose debates con otros donantes potenciales. Los recursos recibidos hasta la fecha se emplearán para poner en marcha el Servicio durante el primer trimestre de 1999, con objeto de:

- proporcionar financiación inicial para proyectos acordes con el mandato y las actividades de los beneficiarios previstas en el marco básico;
- desempeñar una función de catalizador para atraer financiación de múltiples donantes; y
- proporcionar capital inicial para el establecimiento del Servicio como un fondo de dotación.

Otros elementos del Programa de Acción

15. La Coalición ha completado un estudio inicial sobre el establecimiento de un Sistema Internacional de Garantía de Préstamos. El objetivo es aumentar la confianza de los prestamistas comerciales para que proporcionen servicios ampliados de crédito a los pobres de las zonas rurales mediante la combinación de un sistema de garantías o reparto del riesgo y el uso de intermediarios financieros de la sociedad civil para evitar los elevados costos de transacción que entraña la prestación de servicios a poblaciones rurales dispersas. Esta iniciativa se plasmará en 1999 en unos tres a cinco programas sobre el terreno cuyo objetivo será determinar cuáles son los factores críticos para la obtención de resultados, y en función de éstos la Coalición considerará la posibilidad de ampliar su alcance.

16. El Programa de Prevención y Preparación para Situaciones de Emergencia de la Coalición ha seleccionado tres países para elaborar estrategias de colaboración aprovechando el potencial de las organizaciones de la sociedad civil: Bangladesh, Guatemala y Malí. Se ha establecido un marco para la primera iniciativa que, se llevará a cabo en Bangladesh a mediados de 1999 bajo la dirección del PMA. Está creándose un grupo de acción encargado de elaborar el programa previsto para Guatemala y dedicado a la preparación de estrategias eficaces para abordar situaciones posteriores a los conflictos. Este grupo incluirá, entre otros miembros, al Banco Mundial y la Fundación Rigoberta Menchú Tum. La labor inicial realizada en los dos países revela que la tenencia de la tierra es un factor significativo, pero no el único, que contribuye a que se produzcan y repitan situaciones de emergencia causadas por desastres naturales o por conflictos.

La Red sobre Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria del CAC

17. En 1997 el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) de las Naciones Unidas estableció la Red sobre Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, que “constituye, entre otros, el mecanismo de seguimiento inter-agencial de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y un apoyo a la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza”. En 1998 se señalaron diversas iniciativas que podrían realizarse en colaboración con la red, incluida la preparación de entre tres y cuatro proyectos piloto por medio de los cuales diversos elementos de la sociedad civil participantes en la Coalición y



grupos temáticos de alcance nacional podrían llevar a cabo actividades destinadas a aumentar la capacidad comunitaria de lograr acceso a los recursos productivos.

Movilización de recursos

18. Los miembros de la Coalición han acordado poner en común recursos para realización de actividades en el marco del Programa de Acción. Desde la celebración de la Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza en 1995, la Coalición ha movilizado un total de USD 4 970 000: USD 4 750 000 en efectivo y otros USD 220 000 en forma de servicios técnicos proporcionados por la FAO. El FIDA ha otorgado dos DAT: una de un monto de USD 50 000 en marzo de 1996; y otra, en abril de 1997, por valor de USD 900 000. Se han movilizado recursos complementario, por un monto total de USD 590 000, procedentes de Dinamarca, Italia, el Japón y Suiza. El PMA ha aportado USD 100 000 y se ha recibido una contribución inicial de una ONG por valor de USD 2 000. El Servicio de Potenciación de la Comunidad ha recibido USD 1,5 millones del Banco Mundial y USD 1,6 millones del FIDA.

III. RELACIÓN CON EL FIDA

19. Los objetivos de la Coalición son coherentes con los programas y la estrategia institucional del FIDA y los complementan. Se espera que la Coalición amplíe la base de información y conocimientos del FIDA para la preparación de programas y que ayude a encontrar nuevos asociados que puedan contribuir al fortalecimiento de la ejecución de los proyectos y programas del Fondo. Las actividades de la Coalición contribuirán a la ejecución de la estrategia institucional del FIDA en las siguientes esferas: a) la preparación de nuevos enfoques y alianzas en un entorno mundial cambiante; b) la creación y utilización de redes de conocimientos sobre la pobreza rural a fin de reforzar la función del Fondo como organización reconocida como fuente de conocimiento; y c) el logro de una presencia efectiva del FIDA sobre el terreno mediante la ampliación de su ámbito de acción.

20. La Coalición ofrece al FIDA la oportunidad única de establecer una colaboración estratégica con las instituciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil que consideran que abre la posibilidad de desarrollar nuevas formas de colaboración en pos del objetivo común de aumentar la productividad y los ingresos de la población rural pobre.