

Signatura: EB 2010/100/R.4/Rev.2
Tema: 6
Fecha: 17 septiembre 2010
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Directrices acerca de las relaciones con los gobiernos *de facto*

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Kevin Cleaver

Vicepresidente Adjunto encargado de
Programas

Tel.: (+39) 06 5459 2419

Correo electrónico: k.cleaver@ifad.org

Rutsel Martha

Asesor Jurídico

Tel.: (+39) 06 5459 2457

Correo electrónico: r.martha@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 100º período de sesiones
Roma, 15 a 17 de septiembre de 2010

Para **aprobación**

Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que, en virtud de la sección 52 de las Políticas y Criterios en materia de Préstamos, apruebe:

Las **Directrices acerca de las relaciones con los gobiernos *de facto*** recomendadas. El objetivo de estas directrices es dar orientación acerca de si el Fondo debe conceder financiación para nuevos proyectos en Estados Miembros cuyos gobiernos hayan cambiado sin un traspaso de poder ordenado.¹

Proyecto de decisión

1. Se invita a la Junta Ejecutiva a que, en virtud de la sección 52 de las Políticas y Criterios en materia de Préstamos, apruebe las Directrices acerca de las relaciones con los gobiernos *de facto* siguientes:

Al determinar si el Fondo debe conceder financiación para nuevos proyectos a un Estado Miembro en el caso de que el gobierno de dicho Estado Miembro haya sido derrocado sin un traspaso de poder ordenado, en primer lugar el Presidente deja pasar un cierto lapso de tiempo a fin de sopesar los cinco criterios más importantes, a saber:

- a) si un nuevo préstamo o garantía expondría al Fondo a mayores riesgos jurídicos o políticos relacionados con las obligaciones financieras del país y su obligación de llevar a cabo el proyecto, dado que se trata de un gobierno *de facto*;
 - b) si el gobierno tiene un control efectivo del país y goza de un grado razonable de estabilidad y aceptación pública;
 - c) si el gobierno reconoce en general las obligaciones internacionales anteriores del país, en particular cualquier obligación anterior con el Fondo (a este respecto, el Fondo examina el historial del país; un indicador es si los gobiernos anteriores han reconocido en general las obligaciones contraídas por los gobiernos *de facto* que les han precedido);
 - d) el número de países (sobre todo países vecinos) que han reconocido al gobierno o mantienen relaciones con él en cuanto gobierno del país, y
 - e) la posición de otras organizaciones internacionales y regionales, en el ámbito de sus competencias respectivas, con respecto al gobierno.
2. En caso de que el Presidente esté convencido de que: a) un nuevo préstamo o garantía no expondrá al Fondo a mayores riesgos jurídicos o políticos relacionados con las obligaciones financieras del país y su obligación de llevar a cabo el proyecto, dado que se trata de un gobierno *de facto*; b) el gobierno tiene un control efectivo del país y goza de un grado razonable de estabilidad y aceptación pública; c) el

¹ Al examinar si el Fondo debe seguir financiando proyectos ya en curso de ejecución, debe recordarse que en las Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola (que se aplican automáticamente a cada convenio de financiación concertado entre el Fondo y un Estado Miembro) se establecen situaciones en las que el Fondo puede llegar a ejercer su derecho a suspender o incluso cancelar un convenio de financiación. Más concretamente, se hace referencia a las secciones 12.01 i), v) y vi) de las Condiciones Generales donde se enuncian los motivos para la suspensión que se indican a continuación: que el Prestatario haya demostrado su incapacidad de efectuar, a su vencimiento, ningún Pago del Servicio del Préstamo; que el Proyecto no haya logrado cumplir, o sea improbable que logre cumplir en el plazo previsto, los propósitos estipulados en el Convenio; o que el Fondo haya determinado que se ha originado una situación que hace improbable que el Proyecto se ejecute con éxito. En vista de lo anterior, el Fondo está en su derecho de suspender, en su totalidad o en parte, o incluso cancelar, la financiación de un proyecto si considera que el carácter *de facto* de un gobierno puede llegar a impedir u obstaculizar la ejecución de un proyecto en curso entre los proyectos activos.

gobierno reconoce en general las obligaciones internacionales anteriores del país, en particular cualquier obligación anterior con el Fondo; d) un número preponderante de países (sobre todo países vecinos) han reconocido efectivamente al gobierno del país o mantienen relaciones con él en cuanto gobierno del país, y e) la mayoría de las organizaciones internacionales y regionales, en el ámbito de sus competencias respectivas, han reconocido efectivamente al gobierno o mantienen relaciones con él en cuanto gobierno del país; quiere decirse que la propuesta de financiación del proyecto se ajusta a los criterios en materia de países y de proyectos estipulados en las Políticas y Criterios en materia de Préstamos, y el Presidente recomendará el proyecto para que la Junta Ejecutiva proceda a su aprobación. Sin embargo, si el Presidente no está convencido de que se hayan cumplido todos y cada uno de dichos criterios, se abstendrá de presentar el proyecto a la Junta Ejecutiva e informará a la Junta Ejecutiva en consecuencia.

Nota explicativa

Directrices acerca de las relaciones con los gobiernos *de facto*

1. En la sección 2 c) del artículo 7 del Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (el "Convenio") se afirma que:
"El Presidente presentará proyectos y programas a la Junta Ejecutiva para su consideración y aprobación."
2. El objetivo de estas directrices es dar orientación al Presidente sobre si presentar nuevos proyectos y programas a la Junta Ejecutiva (para su aprobación) en el caso de Estados Miembros cuyos gobiernos hayan cambiado sin un traspaso de poder ordenado.

I. Antecedentes

3. A diferencia de otras instituciones financieras internacionales, los órganos rectores del Fondo no han establecido todavía ninguna norma acerca de las relaciones con los gobiernos que han llegado al poder sin una transición ordenada, los cuales pueden denominarse gobiernos *de facto*.
4. A falta de esa norma, anteriormente la Junta Ejecutiva tenía que estudiar la posibilidad de conceder financiación para nuevos proyectos en Estados Miembros cuyos gobiernos hubieran sido derrocados sin un traspaso de poder ordenado.
5. Durante los 10 últimos años se han realizado unos 30 intentos de golpes de Estado que han afectado a 20 países. En teoría, esas tentativas son hechos fortuitos, pero pueden observarse algunas constantes a lo largo de los años. Cada año tienen lugar, por término medio, tres intentos de golpes de Estado. Los gobiernos *de facto* resultantes de esos golpes no son pues tan raros como se podría sospechar. Por lo cual, el Fondo necesita directrices que den orientaciones claras a su dirección, en especial para tramitar nuevos proyectos.

II. Marco jurídico del FIDA

6. Los documentos básicos del FIDA dan alguna orientación a alto nivel sobre las relaciones con los gobiernos *de facto*.

A. El Convenio Constitutivo del FIDA

7. En la sección 1 d) del artículo 7 del Convenio Constitutivo del FIDA (el "Convenio") se afirma que las decisiones del Fondo en materia de financiación se registrarán tan solo por consideraciones de desarrollo relacionadas con los problemas alimentarios. Se indican las prioridades siguientes:
"d) Al asignar sus recursos, el Fondo se guiará por las prioridades siguientes:
 - i) la necesidad de aumentar la producción de alimentos y mejorar los niveles de nutrición de las poblaciones más pobres de los países más pobres con déficit alimentario;
 - ii) el potencial de aumento de la producción de alimentos en otros países en desarrollo. Asimismo, se insistirá en la mejora del nivel nutricional de las poblaciones más pobres de esos países y de sus condiciones de vida."

8. En la sección 8 g) del artículo 6 del Convenio se dispone que: "El Presidente y el personal no intervendrán en los asuntos políticos de ningún Miembro. Solo serán pertinentes a sus decisiones las consideraciones relativas a políticas de desarrollo, y estas consideraciones se estudiarán imparcialmente a fin de conseguir el objetivo para cuyo logro se constituyó el Fondo".
9. Por último, el hecho de que el FIDA sea un organismo especializado de las Naciones Unidas tiene también algunas consecuencias con respecto a la manera en que el Fondo se ocupa de cuestiones relativas a los gobiernos *de facto*. Conforme a una opinión consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia en 1996² sobre la importancia de la condición de un determinado organismo especializado, el Fondo, en su calidad de organismo especializado, no puede ocuparse de cuestiones ajenas a su mandato ni injerirse en las funciones de otras partes del sistema de las Naciones Unidas.

B. Políticas y Criterios del FIDA en materia de Préstamos

10. Al mismo tiempo, el Consejo de Gobernadores del Fondo, por medio de sus Políticas y Criterios en materia de Préstamos aprobados en el segundo período de sesiones celebrado el 14 de diciembre de 1978, informa de que el Presidente podrá tener en cuenta la situación política de un Estado Miembro cuando la eficacia de la financiación del Fondo o el reembolso de un préstamo puedan verse comprometidos como consecuencia de la situación política de un determinado Estado Miembro (secciones 24 y 25 de las Políticas y Criterios en materia de Préstamos, que hacen referencia a los criterios en materia de países y de proyectos).
11. En las Políticas y Criterios del FIDA en materia de Préstamos se establece claramente que los criterios relativos a los países y los proyectos son los que determinan las condiciones para que un Estado Miembro pueda recibir financiación. En la sección 24 de ese documento se establecen los criterios en materia de países que se consideran importantes para el Fondo. En concreto, el Fondo prestará atención a las políticas y prácticas generales de carácter económico, agrícola y administrativo de los países que reúnan las condiciones para recibir financiación. De igual importancia son las medidas en la esfera institucional que permitan al gobierno llegar eficazmente a los pobres de las zonas rurales mediante la acción coordinada de sus propios organismos. En la sección 25 de esas políticas y criterios se insta al Fondo a prestar particular atención a los criterios en materia de proyectos que comprenden, entre otras cosas, la divulgación de tecnologías mejoradas entre los pequeños agricultores, los programas de inversión de capitales que aumenten la producción y la promoción de actividades rurales con una utilización más intensiva de la mano de obra.
12. Al exigir que se preste atención a la economía en general, a las políticas y prácticas agrícolas y administrativas del Estado Miembro en cuestión y al empeño del gobierno de mantener la capacidad institucional, las Políticas y Criterios en materia de Préstamos obligan al Fondo a tener en cuenta las circunstancias que podrían afectar a la viabilidad de un proyecto o programa. De hecho, es axiomático que el Fondo ha de tratar con un gobierno competente que esté determinado a sostener el programa o proyecto financiado y a cumplir las obligaciones que entraña ser miembro de la organización.

III. Idoneidad para el Fondo de la política del Banco Mundial

13. Otras instituciones financieras internacionales, entre ellas el Banco Mundial, también se rigen por el criterio de tratar con un gobierno competente que esté determinado a sostener el programa o proyecto financiado y a cumplir las

² Opinión consultiva sobre la legalidad del uso por los Estados de armas nucleares en conflictos armados. Corte Internacional de Justicia, 8 de julio de 1996.

obligaciones que entraña ser miembro de la organización. Por lo tanto, puesto que el Banco Mundial cuenta con una política³ afianzada desde hace tiempo en esta esfera, se considera aconsejable examinar la idoneidad para el Fondo de la política del Banco Mundial. Al tratar con gobiernos *de facto* lo primordial para el Banco Mundial es el establecimiento de un marco jurídico apropiado para sus préstamos. De hecho, la política del Banco relativa a la concesión de nuevos fondos a gobiernos *de facto* requiere que el Banco sopesa las cuestiones siguientes al cabo de un corto plazo de tiempo:

"a) si un nuevo préstamo o garantía expondría al Banco a mayores riesgos jurídicos o políticos relacionados con las obligaciones financieras del país y su obligación de llevar a cabo el proyecto, dado que se trata de un gobierno *de facto*;⁶

b) si el gobierno tiene un control efectivo del país y goza de un grado razonable de estabilidad y aceptación pública;

c) si el gobierno reconoce en general las obligaciones internacionales anteriores del país, en particular cualquier obligación anterior con el Banco (a este respecto, el Banco examina el historial del país; un indicador es si los gobiernos anteriores han reconocido en general las obligaciones contraídas por los gobiernos *de facto* que les han precedido);

d) el número de países (sobre todo países vecinos) que han reconocido al gobierno o mantienen relaciones con él en cuanto gobierno del país, y

e) la posición de otras organizaciones internacionales con respecto al gobierno."⁴

14. Puede decirse sin temor a equivocarse que estos criterios son compatibles con lo establecido en el Convenio Constitutivo del FIDA y las Políticas y Criterios en materia de Préstamos del Fondo. Si bien el Fondo puede orientarse por el enfoque del Banco Mundial, debería tener en cuenta su función en calidad de organismo especializado de las Naciones Unidas y su mandato especial en la esfera de la financiación del desarrollo agrícola. Dado que el Banco Mundial también es una institución financiera internacional y un organismo especializado de las Naciones Unidas, no parece que haya motivo alguno por el que no puedan aplicarse esos mismos criterios en el Fondo. Por esa razón, se propone que se adopten el mismo tipo de condiciones que aplica el Banco Mundial.

IV. Directrices propuestas acerca de las relaciones con los gobiernos *de facto*

15. Por lo que se refiere al FIDA, las cinco condiciones siguientes constituyen la mejor guía para determinar si el Presidente debería presentar a la Junta Ejecutiva proyectos y programas destinados a Estados Miembros cuyos gobiernos hayan cambiado sin un traspaso de poder ordenado: a) si un nuevo préstamo o garantía expondría al Fondo a mayores riesgos jurídicos o políticos relacionados con las

³ OP 7.30 – Relaciones con los gobiernos *de facto*, Política Operacional del Banco Mundial, julio de 2001. Esta declaración de política operacional se revisó en agosto de 2004 para recoger el término "financiamiento de políticas de desarrollo" (anteriormente, "financiamiento para fines de ajuste"), de conformidad con el OP/BP 8.60, difundido en agosto de 2004. Disponible en línea en la dirección: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064666~menuPK:64701637~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>. [Última visita realizada el 21 de julio de 2001.]

[La nota a pie de página 6 citada en el párrafo 13 a) se refiere a lo siguiente: "Los acuerdos entre el Banco y sus miembros se rigen por el derecho internacional. El derecho internacional también establece ciertos principios con respecto a los gobiernos *de facto*. En virtud de un principio general, aunque no sin reservas, del derecho internacional, las obligaciones contraídas por los gobiernos *de facto*, que se suponen vinculantes para el Estado, deben ser respetadas por los gobiernos sucesores. Las reservas del principio general pueden guardar relación con la naturaleza tanto del gobierno *de facto* como de la obligación por él contraída. Por ejemplo, un gobierno sucesor podría cuestionar la facultad de un gobierno *de facto*, que se hubiera caracterizado por ser un gobierno interino, de contraer obligaciones a largo plazo que no tuvieran conexión con las necesidades inmediatas del país en cuestión". Extracto de la OP 7.30 – Relaciones con los gobiernos *de facto*, Política Operacional del Banco Mundial, párrafo 5 a), julio de 2001.]

⁴ OP 7.30 – Relaciones con los gobiernos *de facto*, Política Operacional del Banco Mundial, del párrafo 5 a) al 5 e), julio de 2001.

obligaciones financieras del país y su obligación de llevar a cabo el proyecto, dado que se trata de un gobierno *de facto*; b) si el gobierno tiene un control efectivo del país y goza de un grado razonable de estabilidad y aceptación pública; c) si el gobierno reconoce en general las obligaciones internacionales anteriores del país, en particular cualquier obligación anterior con el Fondo (a este respecto, el Fondo examina el historial del país; un indicador es si los gobiernos anteriores han reconocido en general las obligaciones contraídas por los gobiernos *de facto* que les han precedido); d) el número de países (sobre todo países vecinos) que han reconocido al gobierno o mantienen relaciones con él en cuanto gobierno del país, y e) la posición de otras organizaciones internacionales y regionales, en el ámbito de sus competencias respectivas, con respecto al gobierno.

16. En caso de que el Presidente esté convencido de que: a) un nuevo préstamo o garantía no expondrá al Fondo a mayores riesgos jurídicos o políticos relacionados con las obligaciones financieras del país y su obligación de llevar a cabo el proyecto, dado que se trata de un gobierno *de facto*; b) el gobierno tiene un control efectivo del país y goza de un grado razonable de estabilidad y aceptación pública; c) el gobierno reconoce en general las obligaciones internacionales anteriores del país, en particular cualquier obligación anterior con el Fondo; d) un número preponderante de países (sobre todo países vecinos) han reconocido efectivamente al gobierno del país o mantienen relaciones con él en cuanto gobierno del país, y e) la mayoría de las organizaciones internacionales y regionales, en el ámbito de sus competencias respectivas, han reconocido efectivamente al gobierno o mantienen relaciones con él en cuanto gobierno del país; quiere decirse que la propuesta de financiación del proyecto se ajusta a los criterios en materia de países y de proyectos estipulados en las Políticas y Criterios en materia de Préstamos, y el Presidente recomendará el proyecto para que la Junta Ejecutiva proceda a su aprobación. Por el contrario, si una cualquiera de esas preguntas recibe una respuesta negativa, el proyecto no satisface las Políticas y Criterios en materia de Préstamos, y el Presidente se abstendrá de presentarlo a la Junta Ejecutiva e informará consiguientemente a la Junta Ejecutiva.