

Signatura: EB 2012/106/INF.4
Fecha: 29 de agosto de 2012
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Procedimiento para la negociación, firma y aprobación de acuerdos e instrumentos jurídicos similares

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Rutsel Silvestre J. Martha

Asesor Jurídico
Tel.: (+39) 06 5459 2457
Correo electrónico: r.martha@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 106º período de sesiones
Roma, 20 y 21 de septiembre de 2012

Para información

Procedimiento para la negociación, firma y aprobación de acuerdos e instrumentos jurídicos similares

Introducción

1. En relación con el anuncio hecho en el noveno período extraordinario de sesiones de la Junta Ejecutiva, este documento examina el procedimiento seguido por el Fondo para la negociación, firma y aprobación de los acuerdos con terceros, en particular los memorandos de entendimiento. Como se verá, este asunto se refiere, por una parte, a las facultades de aprobación delegadas en la Junta Ejecutiva y, por otra, a la función del Presidente como representante legal del Fondo y su responsabilidad en cuanto a llevar los asuntos de la organización. Además, el ejercicio de estas facultades está íntimamente ligado a las normas del derecho internacional relativas a los acuerdos celebrados por las organizaciones internacionales.
2. En el Convenio Constitutivo del FIDA se dispone que el Fondo cooperará estrechamente con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros organismos, reconociendo implícitamente que este tipo de colaboración es esencial para el Fondo en el desempeño de su mandato.

Marco jurídico

3. **Derecho internacional pertinente.** Las Naciones Unidas reconocen al FIDA como un organismo especializado, que opera al amparo del Convenio Constitutivo del FIDA¹ y de conformidad con los artículos 57 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas.² A tal efecto, el FIDA, al igual que otros organismos especializados de las Naciones Unidas, se considera capaz de asumir derechos y obligaciones de forma independiente en virtud del derecho internacional. Como resultado de ello, y como se establece en la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, "las organizaciones internacionales poseen la capacidad para celebrar tratados que es necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos".³ La personalidad jurídica internacional del Fondo también se refleja en el Convenio Constitutivo del FIDA.⁴ Además de la

¹ El artículo I del Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 1978.

² El artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas establece que "Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63". Asimismo en ella se especifica que "Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante "los organismos especializados". Por su parte, en el artículo 63 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que "El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el Artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General".

³ Preámbulo de la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. A pesar de que este tratado se concluyó en 1986, todavía no ha entrado en vigor. No obstante, al igual que sucede con otras normas jurídicas internacionales codificadas, independientemente de su condición formal, se acepta de manera generalizada como el derecho aplicable y se utiliza ampliamente como guía escrita en la práctica.

⁴ En la sección 1 del artículo 10 del Convenio Constitutivo del FIDA se establece que "El Fondo tendrá personalidad jurídica internacional".

personalidad jurídica internacional que permite al Fondo concertar contratos con los Estados y organizaciones internacionales, el Fondo también posee la capacidad de celebrar acuerdos con entidades privadas, entre ellas organizaciones no gubernamentales. Esta última capacidad se indica principalmente en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de los Organismos Especializados de 1947.

4. Por lo tanto de conformidad con las normas que se describen en la Convención de Viena de 1986 e, *inter alia*, la Convención de 1947, el Fondo concierta acuerdos o establece arreglos de trabajo con otras organizaciones de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros organismos.
5. **Función de la Junta Ejecutiva.** Por lo que se refiere al procedimiento interno de aprobación para que el Fondo concierte acuerdos internacionales, en la sección 2 del artículo 8 del Convenio Constitutivo del FIDA se estipula lo siguiente:

El Fondo cooperará estrechamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. También cooperará estrechamente con otras organizaciones intergubernamentales, instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales y organismos gubernamentales interesados en el desarrollo agrícola. Con este fin, el Fondo recabará la colaboración en sus actividades de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y los otros organismos mencionados, y podrá concertar acuerdos o establecer arreglos de trabajo con dichos organismos, según decida la Junta Ejecutiva.

Basándose en lo anterior, la Junta Ejecutiva podrá decidir concertar acuerdos o establecer arreglos de trabajo con terceros ya sea *ex ante* o *ex post*, o delegar en el Presidente las facultades para hacerlo.

6. **Función del Presidente.** En cuanto al papel del Presidente, entran en juego dos aspectos. En primer lugar, el Presidente es responsable de llevar los asuntos del Fondo, bajo el control y la dirección del Consejo de Gobernadores y la Junta Ejecutiva.⁵ En otras palabras, el Convenio Constitutivo del FIDA atribuye la facultad de llevar los asuntos diarios del Fondo directamente al Presidente y autoriza al Consejo de Gobernadores y la Junta Ejecutiva a proporcionar directrices al Presidente en ese sentido. En segundo lugar, el Presidente es el representante legal del Fondo.⁶ Puesto que el Presidente es el responsable de llevar los asuntos del Fondo, el Presidente evalúa la necesidad de celebrar, modificar o poner fin a los acuerdos con terceros. Esto supone realizar estudios de viabilidad, aplicar los instrumentos jurídicos consiguientes, autenticarlos y, acto seguido, presentarlos a la Junta Ejecutiva para su aprobación. En ese proceso, el Presidente se guía por una decisión del Consejo de Gobernadores, por ejemplo las resoluciones de las reposiciones, y por las directrices impartidas por la Junta Ejecutiva, como son las que figuran en las diversas políticas operativas que ha adoptado. En función de lo anterior, el Presidente emprende consultas con las partes interesadas con el fin de negociar y concertar acuerdos, entre ellos, memorandos de entendimiento y otros instrumentos jurídicos.

⁵ Sección 8 d) del artículo 6 del Convenio Constitutivo del FIDA.

⁶ Sección 8 g) del artículo 6 del Convenio Constitutivo del FIDA.

7. **Validez de los acuerdos.** Teniendo en cuenta la división del trabajo entre el Presidente y la Junta Ejecutiva en cuanto a los asuntos relacionados con los acuerdos con terceros, es obvio que tales acuerdos, entre ellos los memorandos de entendimiento y otros instrumentos jurídicos de carácter similar con otras organizaciones, instituciones y organismos, solo serán vinculantes para el Fondo tras la finalización de los procedimientos internos pertinentes de una de las partes firmantes. Para el Fondo, esto significa que, de conformidad con el Convenio Constitutivo del FIDA, el instrumento podrá entrar en vigor solo después de la aprobación definitiva de la Junta Ejecutiva. La Junta Ejecutiva puede dar su aprobación *ex ante* o *ex post*. Ambos procedimientos están plenamente en consonancia con el Convenio Constitutivo del FIDA, según el cual se necesita la aprobación de la Junta Ejecutiva para que un acuerdo entre en vigor. El enfoque adoptado para el momento de la firma de un instrumento jurídico se basa, en cierta medida, en el entendimiento común entre el FIDA y el tercero. En la actualidad, en la mayoría de los casos, el Fondo, de acuerdo con el tercero, decide firmar el acuerdo antes de la aprobación de la Junta Ejecutiva, sobre todo por una cuestión de eficiencia, en el entendimiento de que el acuerdo solo podrá entrar en vigor una vez que se haya obtenido la aprobación. Como pone de manifiesto la descripción de la práctica anterior, si se elige una opción u otra dependerá principalmente de las circunstancias y consideraciones de conveniencia.

Aplicación práctica de los principios

8. **Aprobación *ex ante*.** En el pasado, el procedimiento preferido solía ser recabar la aprobación de la Junta Ejecutiva para que autorizase al Presidente a negociar y formalizar un acuerdo con un tercero, después de lo cual el texto de dicho acuerdo, tal como se hubiera negociado y concertado, se presentaba a efectos de información a una período de sesiones sucesivo de la Junta Ejecutiva. Por lo tanto, este procedimiento se sigue en caso de que la Junta Ejecutiva solicite de forma explícita que se negocie y formalice un acuerdo con un tercero.⁷
9. **Aprobación *ex post*.** Más recientemente, sin embargo, en vista del gran protagonismo que actualmente tiene la agricultura en la agenda mundial y el perfil destacado del FIDA, a menudo se espera que la organización participe en actos que pueden conducir a la adopción de los instrumentos antes de que hayan sido examinados por la Junta Ejecutiva. Por lo tanto, ha pasado a ser práctica común que se negocie y formalice un texto, debidamente firmado por ambas partes, y que luego se solicite la aprobación de la Junta Ejecutiva. Dicha aprobación de los instrumentos internacionales es igualmente importante ya que, en la mayoría de los casos, los objetivos de estos documentos no han sido considerados previamente por la Junta Ejecutiva.⁸
10. **Delegación de facultades.** En ocasiones, el FIDA concierta acuerdos marco que, aprobados por la Junta Ejecutiva ya sea *ex ante* o *ex post*, tienen como objetivo principal establecer asociaciones eficaces y mejorar la cooperación programática entre el FIDA y terceros en la ejecución de iniciativas conjuntas. En el ámbito de

⁷ En el anexo de este documento se enumeran los ejemplos de aprobaciones *ex ante*.

⁸ En el anexo de este documento se enumeran los ejemplos de aprobaciones *ex post*.

estos acuerdo marco, la Junta Ejecutiva delega en el Presidente la facultad de concertar acuerdos posterior con terceros. Dependiendo del tema, puede considerarse o no necesario presentar el acuerdo posterior a la Junta Ejecutiva para que lo apruebe.⁹

11. **Derecho internacional y práctica de los Estados y las organizaciones internacionales.** Según el derecho internacional, no se prevé ningún requisito para el momento de la firma de un acuerdo internacional y su entrada en vigor. Por lo tanto, cuando los Estados concertan acuerdos internacionales que requieren la ratificación, este requisito debería indicarse expresamente en el acuerdo. Si bien en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (es decir, la que se refiere a los Estados) se estipula que “todo Estado posee la capacidad para celebrar tratados,”¹⁰ “el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.”¹¹ En la práctica, cuando un Estado firma el tratado, la firma está sujeta a ratificación, aceptación o aprobación. Esto significa que el Estado no ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado mediante su firma hasta que se ratifique, acepte o apruebe. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, el acuerdo internacional tiene que someterse a la aprobación del parlamento nacional. Lo mismo puede decirse de la Convención de Viena de 1986 que se aplica a las organizaciones internacionales. En dicho texto también se prevé que un acuerdo puede ser firmado con sujeción a su ratificación, aceptación o aprobación *ex post*.

⁹ En el anexo de este documento se enumeran ejemplos de situaciones en las que la Junta Ejecutiva ha delegado en el Presidente del FIDA la facultad de celebrar acuerdos internacionales.

¹⁰ Artículo 6, 1969 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

¹¹ Artículo 11, 1969 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Ejemplos de aprobaciones *ex ante* de la Junta Ejecutiva de acuerdos internacionales:

- Memorando de entendimiento entre el FIDA y el Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH en 2004.¹²
- Memorando de entendimiento para el establecimiento de un marco de cooperación entre el FIDA y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD).¹³

Ejemplos de aprobaciones *ex post* de la Junta Ejecutiva de acuerdos internacionales:

- Memorando de entendimiento entre la FAO, el FIDA, el PMA y la Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA).¹⁴
- Otro ejemplo se refiere al Memorando de entendimiento entre el FIDA y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) en 2010.¹⁵

Ejemplos en los que la Junta Ejecutiva ha delegado en el Presidente del FIDA la facultad de concertar acuerdos internacionales:

- Acuerdo marco para el fortalecimiento de la cooperación y la dirección de operaciones conjuntas entre el FIDA y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID).¹⁶
- Acuerdo de Cooperación entre la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el FIDA.¹⁷

¹² Documento EB 2004/83/INF.4.

¹³ Documento EB 2004/82/INF.3.

¹⁴ Documento EB 2008/94/R.37.

¹⁵ Documento EB 2010/101/R.56.

¹⁶ Documento EB 2011/102/R.44.

¹⁷ Documento EB 2005/85/INF.6.