



Consejo de Gobernadores

21° período de sesiones

Roma, 11 y 12 de febrero de 1998

Tema 13 del programa

ESTABLECIMIENTO DE UN FONDO DEL FIDA PARA GAZA Y LA RIBERA OCCIDENTAL

Introducción

1. La Declaración de Principios (DdP) (el Acuerdo de Oslo) firmada el 13 de septiembre de 1993 representa un hito importante en la pacificación entre Israel y el pueblo palestino en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental después de casi 30 años de ocupación militar israelí. La primera fase de su aplicación comportó el traspaso de la jurisdicción sobre la mayor parte de la Faja de Gaza y toda la municipalidad de Jericó a la Autoridad Palestina (AP). En la segunda fase, la mayoría de las restantes ciudades de la Ribera Occidental se pusieron bajo la jurisdicción de la AP en diciembre de 1996. La próxima fase del proceso de paz supondrá un nuevo redespiegue israelí en las zonas rurales de la Ribera Occidental y la creación de un corredor de libre tránsito entre la Faja de Gaza y la Ribera Occidental. El estatuto de Jerusalén no se definirá hasta que se celebren las negociaciones sobre el "estatuto definitivo".
2. La complejidad del Acuerdo de Oslo y los diversos protocolos anejos crean la situación, única en su género, de que la Faja de Gaza y la Ribera Occidental no hayan sido reconocidas como Estado soberano, mientras que la AP ejerce control pleno o parcial sobre algunas partes de ellos. Las partes sobre las que se tiene jurisdicción plena, denominadas Zona A, abarcan la Faja de Gaza y todas las municipalidades de la Ribera Occidental, excepto el 20% de Hebrón que todavía está bajo plena jurisdicción de Israel. La Zona B incluye alrededor de 100 zonas rurales delimitadas en los mapas del Acuerdo de Oslo, en las que la AP tiene jurisdicción sobre la administración civil, pero donde la policía y el ejército israelíes tienen jurisdicción sobre la seguridad. A las restantes partes del territorio se les denomina Zona C, la cual está formada por las tierras ocupadas por palestinos y los asentamientos y zonas militares israelíes. Las autoridades de Israel mantienen pleno control sobre la Zona C. Jerusalén fue anexionada por Israel en 1967, y los palestinos no residentes en la ciudad no pueden entrar en ella sin un permiso especial. Los palestinos también necesitan un permiso para viajar entre la Ribera Occidental y la Faja de Gaza.

3. La AP y la Organización de Liberación de Palestina (OLP) (véase el párrafo 15 g) *infra*) han pedido al FIDA que preste asistencia financiera, inclusive préstamos, a las partes de la Faja de Gaza y la Ribera Occidental que están bajo la jurisdicción de la AP, a saber las Zonas A y B, para promover su desarrollo agrícola.

El Convenio Constitutivo del FIDA

4. El Convenio Constitutivo del FIDA dispone, entre otras cosas, en su Artículo 7, Sección 1 b), que:

"La financiación del Fondo se proporcionará únicamente a los Estados en desarrollo que sean Miembros del Fondo o a las organizaciones intergubernamentales en las que dichos Miembros participen. En el caso de un préstamo a una organización intergubernamental, el Fondo podrá requerir garantías adecuadas, gubernamentales o de otra clase".

5. Por lo tanto, el FIDA está en una situación parecida a la del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales (IFI), en el sentido de que sólo puede conceder préstamos a Miembros de la Organización o a otras entidades de un Estado Miembro, a condición de que estén debidamente avaladas por un Estado Miembro.

Condición de Miembro del FIDA

6. Aunque la Faja de Gaza y la Ribera Occidental no son un Estado Miembro del FIDA, ni un Estado en un sentido estrictamente jurídico, ni un Miembro de las Naciones Unidas, de alguno de sus organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), el "Estado de Palestina" ha sido reconocido por varios Estados Miembros del FIDA y es miembro de la Liga de los Estados Árabes y sus organismos afiliados y también de algunas IFI regionales, concretamente el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (FADES). Además, debe observarse que el Banco Mundial no ha conseguido que ningún Estado avale alguno de sus préstamos a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, ni tiene la esperanza de lograrlo.

El Fondo Fiduciario del Banco Mundial para Gaza y la Ribera Occidental (FFBMGRO)

7. Frente a la probabilidad de que la Faja de Gaza y la Ribera Occidental no puedan recibir préstamos con arreglo a la actual estructura constitucional del FIDA, éste ha explorado otras soluciones con el Banco Mundial (que afronta dificultades constitucionales parecidas para la concesión de préstamos a Estados no Miembros). La solución del Banco Mundial fue establecer un Fondo Fiduciario para Gaza, en octubre de 1993, que se extendió a la Ribera Occidental en agosto de 1995 como "Fondo Fiduciario para Gaza y la Ribera Occidental" (FFBMGRO). El Directorio del Banco Mundial lo estableció con el objetivo específico de conceder préstamos a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental bajo jurisdicción de la AP. La Asociación Internacional de Fomento (AIF) fue nombrada administradora del Fondo Fiduciario con las siguientes funciones: a) recibir recursos provenientes de los ingresos netos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); b) administrar las cantidades recibidas, y c) prestar esos fondos a la OLP en las condiciones crediticias aplicadas a los países beneficiarios de la AIF para proyectos aprobados por el Directorio del Banco Mundial. Debe observarse que, a diferencia del Convenio Constitutivo del FIDA, en el del BIRF no se especifica el uso de sus ingresos netos.

Financiación de donaciones por el FIDA

8. En los párrafos precedentes se ha examinado la posibilidad de que el FIDA conceda préstamos y donaciones a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, pero especialmente préstamos. Sin embargo, la financiación de donaciones es más fácil de justificar legalmente. El párrafo 38 de las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos dice, entre otras cosas:

"... Además, el Fondo puede hacer, en cooperación con otros organismos, donaciones para las actividades apropiadas de instituciones de investigación internacionales, regionales y nacionales".

No se pone la limitación específica de que tales instituciones deban ser Miembros del FIDA o deban estar ubicadas en Estados Miembros de éste. De hecho, es casi el único ejemplo de financiación del FIDA que no está específicamente vinculada con la condición de Miembro, y tiene el precedente de la donación ya concedida por el FIDA a la American Near East Refugee Aid (ANERA) y al Consejo Económico Palestino para el Desarrollo y la Reconstrucción (CEPDR) con destino al Programa de Ayuda y Desarrollo en la Faja de Gaza y Jericó (Donación Nro. 265-ANERA). También es un ejemplo de ejercicio por el Consejo de Gobernadores de su facultad para ir más allá de la letra del Convenio Constitutivo del FIDA.

Un Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental (FGRO)

9. En la historia del FIDA hay varios ejemplos de fondos que se han creado con fines especiales. El primer tipo es el de los "fondos suplementarios", en los que el FIDA ha ingresado los fondos recibidos de donantes bilaterales, organizaciones o Estados Miembros para un fin determinado. Estas cantidades siempre se han utilizado en el propio FIDA o en uno o más de sus Estados Miembros y siempre para la consecución de los objetivos enunciados en el Artículo 2 de su Convenio Constitutivo. El segundo tipo es el que el Consejo de Gobernadores examinará en febrero de 1998, esto es, la creación de un Fondo Fiduciario del FIDA para la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), en el que se utilizará dinero del FIDA y otros donantes para compensar al FIDA por la cancelación de parte de la deuda que determinados Estados Miembros tienen con él. El tercer tipo de acuerdo de fondo ha sido el Programa Especial para los Países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación (PEA). Por lo tanto, existen en el FIDA precedentes suficientes para la creación de fondos.

10. También hay precedentes de provisión por el FIDA de sumas de dinero a un fondo con cargo a sus recursos propios, así como de concesión de donaciones (de asistencia técnica, Programa Ampliado de Cooperación con organizaciones no gubernamentales (PAC FIDA/ONG), etc.) a Estados no miembros, por ejemplo la Faja de Gaza y la Ribera Occidental. En cambio, el FIDA no tiene el precedente del Banco Mundial de préstamos a un territorio controlado por un Estado Miembro y que no es miembro (en ese momento) de pleno derecho.

11. El Artículo 7, Sección 1 a), del Convenio Constitutivo del FIDA establece que "los recursos del Fondo se utilizarán para alcanzar el objetivo especificado en el Artículo 2" [del Convenio]. Como todos los objetivos y disposiciones de los Artículos 2 y 7 se cumplirían al conceder un préstamo a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, a través de la OLP, excepto la referencia a "Miembros del Fondo", y como no es políticamente razonable esperar que Israel tome o garantice un préstamo en favor de la OLP (la nota 1 de la Parte I de la Lista I del Convenio Constitutivo del FIDA dice expresamente que Israel " ... no tratará de obtener, ni recibirá, financiación con cargo al Fondo"), el FIDA estima que la mejor solución es que el Consejo de Gobernadores suspenda la aplicación del Artículo 7, Sección 1 b), del Convenio en el caso específico de la Faja de Gaza y la Ribera Occidental. También existe un precedente en apoyo de una tal decisión ya que el Consejo de Gobernadores, en su vigésimo período de sesiones, suspendió la aplicación del Artículo 7, Sección 2 g), del Convenio Constitutivo para que el FIDA pudiera supervisar directamente sus proyectos y administrar sus préstamos (Resolución 102/XX). Esa decisión se tomó aplicando el principio de que se requiere una mayoría de cuatro quintos del total de los votos para modificar el Convenio Constitutivo y de que un número semejante de votos hace del Consejo de Gobernadores el órgano legislativo supremo del FIDA. La alternativa, es decir, la modificación del Artículo pertinente, supondría abrir las puertas de la Organización a solicitudes de préstamos de muchos Estados no miembros, mientras que el procedimiento sugerido tiene el carácter más limitado de "un caso único".

Opciones de que dispone el FIDA

12. Por lo tanto, el FIDA tiene las siguientes opciones si desea conceder préstamos a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental:

- a) obtener de uno de sus Estados Miembros el aval del préstamo;
- b) hacer un préstamo, con el aval de un Estado u otras garantías, a una organización intergubernamental, que a su vez represte los fondos a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental; o
- c) suspender la aplicación del Artículo 7, Sección 1 b), del Convenio Constitutivo del FIDA y establecer un fondo con el objetivo específico de hacer préstamos a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental.

13. El FIDA puede, conforme a sus estatutos, conceder préstamos a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, a través de la OLP. Aunque las opciones a) y b) del párrafo 12 *supra* parecen factibles, ambas dependen de que el FIDA reciba garantías de uno o más Estados Miembros; hasta la fecha no se han obtenido. Por las razones expuestas, un fondo, en la forma indicada en la opción c), parece ser la mejor opción disponible.

14. Por consiguiente, la Administración recomienda que se conceda asistencia financiera a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, inclusive préstamos, mediante el establecimiento de un Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental (FGRO). La creación de un fondo tendrá varias ventajas. Ofrecerá un alto grado de transparencia a las actividades de la Organización en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, ya que contabilizará cada una de ellas por separado. Además el FIDA podrá hacer excepciones a las reglas aplicables a su programa ordinario sin hacer de aquéllas una regla general. También podrán movilizarse otros recursos, por ejemplo de donantes bilaterales, específicamente para el desarrollo agrícola de la Faja de Gaza y la Ribera Occidental.

15. En el supuesto de que el Consejo de Gobernadores decida permitir al FIDA conceder préstamos a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental y de que desee hacerlo creando un FGRO (sólo el Consejo de Gobernadores tiene la facultad de modificar o suspender la aplicación de un artículo del Convenio Constitutivo), será necesario examinar las siguientes cuestiones en relación con dicho fondo:

- a) El FGRO recibirá sus recursos del FIDA mediante decisión de la Junta Ejecutiva (esto es, la Junta aprueba un préstamo de una cuantía determinada a la OLP con destino a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental y, al hacerlo, acuerda la transferencia de esa cantidad al FGRO, o decide transferir de una sola vez USD 30 millones para un programa trienal). Los Estados Miembros, los no miembros y otras organizaciones y entidades también podrán aportar contribuciones al FGRO, y se les invitará a hacerlo. Será necesario hacer una provisión a fin de que el Fondo disponga de recursos suficientes para elaborar y evaluar los proyectos y para pagar los honorarios de la institución cooperante. Esto último podría hacerse simplemente conviniendo en que se financien con cargo a los recursos ordinarios del FIDA.
- b) En el Banco Mundial, los pagos en concepto de intereses/cargos por servicios y reembolso de los préstamos se acreditan a los recursos ordinarios de la AIF, y cualesquiera fondos no utilizados en el FFBMGRO cuando éste termine se transferirán a dichos recursos. En el proyecto de Resolución adjunto, por el que se establece el FGRO, se especifica que estas cantidades se transferirán a los recursos ordinarios del FIDA.
- c) El FGRO podrá terminarse mediante decisión de la Junta Ejecutiva (al igual que en el caso del Banco Mundial) o por la adquisición por la Faja de Gaza y la Ribera Occidental de la condición de Miembro del FIDA, si ésta se produjera antes.
- d) Las condiciones de los préstamos se ajustarán a los criterios crediticios normales del FIDA, por lo que la Faja de Gaza y la Ribera Occidental podría recibir préstamos en condiciones muy favorables.
- e) Las Directrices para la Adquisición de Bienes y Servicios y las Condiciones Generales serán aplicables sustancialmente en la misma forma que a otros préstamos del FIDA. El Banco Mundial también aplica sus condiciones generales y directrices a estos préstamos.
- f) Para evitar dificultades con la Potencia Ocupante durante la ejecución de los proyectos, deberá mantenerse informado a Israel, al menos oficiosamente, acerca del FGRO y la financiación de cada proyecto. Las actividades que hayan de financiarse deberán limitarse a las zonas/sectores/actividades que estén bajo jurisdicción de la OLP/AP en virtud de los acuerdos palestino-israelíes pertinentes (como en el caso del FFBMGRO del Banco Mundial).
- g) Todo préstamo del FIDA a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental se celebrará entre el FIDA y la OLP, que actuará en nombre de la AP/Consejo Palestino. El artículo IX, párrafo 5 b), del Acuerdo Provisional (28 de septiembre de 1995) entre la OLP e Israel reconoce a la OLP como representante del pueblo palestino y específicamente su facultad para:

celebrar negociaciones y firmar acuerdos con Estados u organizaciones internacionales en beneficio del Consejo [Palestino] únicamente en los casos siguientes:

- i) los acuerdos económicos previstos expresamente en el anexo V de ese Acuerdo;
 - ii) acuerdos con países donantes para llevar a efecto disposiciones relativas a la prestación de asistencia al Consejo;
 - iii) acuerdos relativos a la ejecución de los planes de desarrollo regional que se detallan en el anexo IV de la DdP o en acuerdos celebrados en el marco de las negociaciones multilaterales; y
 - iv) acuerdos culturales, científicos y educativos.
- h) También se hará una provisión para que el FIDA conceda donaciones a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental o a las ONG que operen allí con cargo al FGRO. El Banco Mundial ha establecido este servicio. Se facultará al FGRO para conceder todo tipo de donaciones del FIDA a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental (por ejemplo, PAC FIDA/ONG, Servicio de Operaciones Especiales (SOE), etc.), siguiendo el mismo proceso de aprobación que en el caso de los recursos ordinarios del FIDA.
- i) Deberá firmarse un acuerdo con la OLP sobre la concesión de prerrogativas e inmunidades a los funcionarios del FIDA y la exención del pago de impuestos sobre los bienes, obras y servicios financiados por el FIDA con préstamos o donaciones (el Banco Mundial ha firmado un acuerdo de este tipo, además de uno para el establecimiento de una misión residente en Gaza).

Recomendación

16. En su 62º período de sesiones, la Junta Ejecutiva examinó y convino en el establecimiento de un Fondo del FIDA para la Faja de Gaza y la Ribera Occidental y decidió recomendar al Consejo de Gobernadores, en su 21º período de sesiones, la aprobación de un proyecto de Resolución al respecto. Por lo tanto, se invita al Consejo de Gobernadores a examinar el presente documento y a aprobar el proyecto de Resolución adjunto.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO
DE UN FONDO DEL FIDA PARA GAZA Y LA RIBERA OCCIDENTAL

Resolución .../XXI

Establecimiento de un Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental

El Consejo de Gobernadores del FIDA,

Recordando las disposiciones del Convenio Constitutivo del FIDA y, en particular, su Artículo 7, Sección 1 b),

Recordando asimismo los acuerdos palestino-israelíes que disponen, entre otras cosas, que la Autoridad Palestina ejercerá jurisdicción sobre diversas zonas, sectores y actividades en Gaza y la Ribera Occidental,

Tomando nota de la solicitud de asistencia financiera para el desarrollo agrícola de Gaza y la Ribera Occidental dirigida al FIDA por la Autoridad Palestina y la Organización de Liberación de Palestina,

Tomando nota asimismo de que el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales ya han concedido préstamos y otra asistencia financiera a Gaza y a la Ribera Occidental y de que el Banco Mundial ha establecido, a esos efectos, un Fondo Fiduciario para Gaza y la Ribera Occidental, con la Asociación Internacional de Fomento como fideicomisario,

Considerando conveniente promover los objetivos del FIDA en Gaza y la Ribera Occidental mediante el establecimiento de un fondo especial que financie proyectos y programas de desarrollo agrícola en Gaza y la Ribera Occidental,

Habiendo examinado el documento GC 21/L.9 sobre el establecimiento de un Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental y el proyecto de Resolución en él contenido,

Decide que:

1. Se establezca un Fondo del FIDA para Gaza y la Ribera Occidental (en adelante denominado el "FGRO"), el cual estará constituido por los fondos que se aporten de tiempo en tiempo, de conformidad con las disposiciones de la presente Resolución, y cualesquiera otros activos e ingresos del FGRO.
2. Por la presente se nombre al FIDA administrador del FGRO.
3. El FGRO estará autorizado a recibir los siguientes recursos para el cumplimiento de sus fines generales o para proyectos o programas específicos financiados por él:
 - a) a reserva de la aprobación del Presidente del FIDA, las contribuciones hechas en monedas convertibles por Estados no miembros del FIDA, otras entidades y particulares;

- b) las contribuciones hechas directamente por Estados Miembros del FIDA en una moneda convertible;
 - c) los fondos que la Junta Ejecutiva pueda decidir de tiempo en tiempo, en la cuantía que determine, transferir de los recursos del FIDA que estén o puedan estar disponibles en el marco del Programa de Labores y Presupuesto aprobados cada año; y
 - d) los fondos procedentes de otros recursos, a reserva de la aprobación por la Junta Ejecutiva.
4. La Junta Ejecutiva examinará periódicamente si el nivel de los recursos del FGRO es suficiente. A este respecto, la Junta Ejecutiva decidirá, de tiempo en tiempo, la cuantía máxima de los recursos que el FGRO podrá tener.
5. El FIDA invertirá los recursos del FGRO junto con, y de la misma manera que, sus recursos ordinarios.
6. Las prerrogativas e inmunidades concedidos al FIDA se aplicarán a los bienes, activos, archivos, ingresos, operaciones y transacciones del FGRO. En este contexto, el FIDA, por conducto de su Presidente, podrá celebrar los acuerdos y tomar las disposiciones que sean necesarios para lograr el reconocimiento de dichas prerrogativas e inmunidades y la consecución de los objetivos del FGRO.
7. No obstante lo dispuesto en el Artículo 7, Sección 1 b), del Convenio Constitutivo del FIDA, éste utilizará los recursos del FGRO para prestar asistencia financiera a proyectos y programas, de conformidad con los objetivos del FIDA, en forma de préstamos y donaciones para Gaza y las zonas, sectores y actividades en la Ribera Occidental que estén o vayan a estar bajo la jurisdicción de la Autoridad Palestina en virtud de los acuerdos palestino-israelíes pertinentes.
8. Los préstamos y donaciones que conceda el FGRO se ajustarán a los términos, condiciones, reglas, reglamentos, directrices y procedimientos aplicables a los préstamos y donaciones que concede el FIDA con cargo a sus recursos ordinarios, salvo en el caso de cualquier limitación aplicable que requiera que el receptor sea un Estado Miembro del FIDA. El reembolso de esos préstamos y los pagos en concepto de intereses/cargos por servicios se acreditarán al FIDA como parte de sus recursos ordinarios.
9. El FIDA, en su calidad de administrador, celebrará acuerdos con las entidades públicas o privadas pertinentes de Gaza y la Ribera Occidental - en este último caso con respecto a las zonas, sectores y actividades que estén o vayan a estar bajo jurisdicción de la Autoridad Palestina en virtud de los acuerdos palestino-israelíes pertinentes - que sean receptoras de los préstamos y donaciones conforme a los términos y condiciones de la presente Resolución.
10. El FIDA llevará registros y cuentas separados para los recursos del FGRO, los compromisos y los reembolsos de gastos que hayan de financiarse con cargo al FGRO, y los ingresos y desembolsos del FGRO.

11. a) El Presidente del FIDA presentará a la Junta Ejecutiva, lo antes posible después del fin de cada ejercicio financiero: i) un informe sobre los proyectos y programas financiados con cargo al FGRO, y ii) un estado financiero del FGRO, como parte de sus estados financieros anuales.
 - b) Después de que se hayan desembolsado enteramente todos los recursos comprometidos con cargo al FGRO, el Presidente del FIDA presentará lo antes posible a la Junta Ejecutiva y demás contribuyentes del FGRO, si los hubiere, un informe sobre las operaciones financiadas con cargo al FGRO.
12. Los gastos administrativos directos incrementales que para el FIDA represente la administración del FGRO, y los gastos directos que para el FIDA representen la preparación y la evaluación ex ante de los proyectos y programas destinados a Gaza y la Ribera Occidental que hayan de presentarse a la Junta Ejecutiva y, ulteriormente, su administración directa o por las instituciones cooperantes, serán sufragados por el FIDA con cargo a sus recursos ordinarios dentro de los límites establecidos en el Programa de Labores y el Presupuesto del FIDA aprobados cada año.
13. La Junta Ejecutiva declarará terminado el FGRO si Gaza y la Ribera Occidental obtuvieren la condición de Miembro del FIDA o a propuesta del Presidente del FIDA en un momento oportuno. La Junta Ejecutiva adoptará entonces las disposiciones adecuadas para la terminación del FGRO y la liquidación de los recursos de éste.