



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

82° período de sesiones

Roma, 25-26 de octubre de 2007

INFORME DEL GRUPO OFICIOSO DE EXPERTOS EN ASUNTOS JURÍDICOS SOBRE EL PROCESO DE CAMBIO DE LA NATURALEZA DE UN ÓRGANO ESTATUTARIO CON ARREGLO AL ARTÍCULO XIV DE LA CONSTITUCIÓN DE LA FAO PARA SU CONVERSIÓN EN UN ÓRGANO FUERA DEL MARCO DE LA FAO (POSIBLE CAMBIO DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COMISIÓN DEL ATÚN PARA EL OCÉANO ÍNDICO)

1. El Grupo oficioso de expertos en asuntos jurídicos sobre el proceso de cambio de la naturaleza de un órgano estatutario con arreglo al artículo XIV de la Constitución de la FAO para su conversión en un órgano fuera del marco de la FAO (posible cambio de régimen jurídico de la Comisión del Atún para el Océano Índico), en lo sucesivo denominado "Grupo oficioso", se reunió en Roma los días 23 y 24 de octubre.
2. La lista de participantes figura en el apéndice II.
3. El Grupo oficioso eligió al Sr. M. K. Rao (India) como Presidente.
4. Se convocó la reunión del Grupo oficioso de conformidad con una decisión del Consejo de la FAO adoptada en su 132° período de sesiones celebrado en Roma del 18 al 22 de junio de 2007. El Consejo examinó el informe del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) que, en su 81° período de sesiones, celebrado en abril de 2007, había examinado un documento titulado "*Proceso de cambio de la naturaleza de un órgano estatutario de la FAO establecido en virtud del Artículo XIV de la Constitución para su conversión en un órgano fuera del marco de la FAO (cambio de régimen jurídico de la Comisión del Atún para el Océano Índico)*". El CCLM no logró alcanzar una conclusión sobre las opciones examinadas. El Consejo hizo suyas las conclusiones del CCLM en el sentido de que la situación planteada era compleja y sin precedentes y que, por consiguiente, era de vital importancia examinar exhaustivamente la cuestión teniendo en cuenta todas las implicaciones de cualquier alternativa propuesta, incluido el hecho de que cualquier decisión a este respecto sentaría un precedente en el ordenamiento jurídico internacional y esto podría tener repercusiones para otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El Consejo dio su visto bueno a la petición del CCLM de que la cuestión fuera

estudiada por un Grupo oficioso compuesto por expertos en asuntos jurídicos de todos los miembros de la Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC), miembros del CCLM y representantes de las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas según se considerara oportuno. Posteriormente, el CCLM examinaría la labor del grupo oficioso y proporcionaría su asesoramiento al Consejo.

5. El Consejo tomó nota de las inquietudes manifestadas durante el debate con respecto a la eficacia y eficiencia de la IOTC, que constituían los motivos aducidos para el proceso en curso. Llegó a la conclusión de que tales preocupaciones y razones debían abordarse con carácter prioritario mediante debates entre la Secretaría de la FAO y los Miembros de la IOTC en cuestión, y que la Secretaría debía informar de los resultados de dichos debates al CCLM y a cualesquiera otros órganos apropiados.

6. El Grupo oficioso examinó diversos documentos e informes, entre ellos el documento CCLM/81/2, el informe del 81º periodo de sesiones del CCLM, el informe del 132º período de sesiones del Consejo, el documento CL 132/LIM/4, en el que se proporcionaba información sobre los progresos subsiguientes al periodo de sesiones del CCLM, incluidas las deliberaciones de la 11ª reunión de la IOTC celebrada en mayo de 2007 en Mauricio.

7. El Grupo de los 77 y China presentaron a los miembros de la reunión un documento de posición (Apéndice I, que forma parte integrante del presente informe), en el que estimaban que si los miembros de la IOTC lograban alcanzar un consenso sobre la retirada de la IOTC de la FAO, la solución propuesta a continuación por la FAO sería la única opción correcta desde el punto de vista jurídico para resolver la cuestión de la desvinculación. Reiteraron que el procedimiento de retirada debía ser conforme con la Constitución de la FAO y otorgar a cada miembro de la IOTC el derecho a determinar su línea de actuación por medio de procedimientos de ratificación a escala nacional.

8. El Grupo oficioso examinó el documento elaborado por la Secretaría de la FAO y titulado “Observaciones complementarias sobre las propuestas relativas al posible cambio de régimen jurídico de la Comisión del Atún del Océano Índico”.

9. La Secretaría de la FAO reiteró su recomendación en el plano jurídico relativa al procedimiento para retirar a la IOTC del marco de la FAO, que implicaría la celebración de una conferencia de plenipotenciarios para la adopción de un nuevo acuerdo, la aplicación de un proceso simultáneo de retirada y denuncia del acuerdo vigente y la aceptación de un nuevo acuerdo, así como la aplicación por la FAO de las disposiciones transitorias que los Miembros pudieran estimar necesarias. Si bien el proceso podría llevar algo de tiempo, este inconveniente quedaría minimizado por el hecho de que la FAO se haría cargo de la IOTC durante el período provisional y por la ejecución de medidas transitorias. En caso de consenso efectivo en cuanto a la retirada de la IOTC del marco de la FAO no habría ninguna razón para considerar que el proceso de entrada en vigor del nuevo acuerdo sería largo.

10. Al presentar su recomendación en el plano jurídico, la Secretaría de la FAO recordó que el Acuerdo de la IOTC no era un acuerdo “*independiente*”. Había sido concluido por el Consejo de la FAO e inscrito por los Miembros dentro del marco de la FAO, Organización del sistema de las Naciones Unidas. Operaba en ese marco y a través de la FAO. El cambio de régimen jurídico de la IOTC afectaba a la FAO en su conjunto y tenía que tratarse como el establecimiento de una nueva entidad. Ni en el acuerdo constitutivo ni en los Textos fundamentales se había previsto ningún procedimiento para tratar el caso, y el asunto podría afectar a otros acuerdos, no sólo en el seno de la FAO, sino también en otras organizaciones del sistema. Era esencial que el asunto se abordase con arreglo a derecho, entre otras cosas para asegurar la claridad en la situación futura de la IOTC en interés de todas las partes implicadas. Mediante el procedimiento propuesto, cada miembro soberano de la IOTC, con independencia de su condición jurídica, podría determinar la línea de actuación que deseara adoptar, lo cual se plasmaría en un instrumento de retirada del acuerdo vigente y en la aceptación del nuevo. Además, la Secretaría de la FAO subrayó que este

procedimiento se basaba exactamente en los mismos principios que se siguieron cuando se introdujeron en el seno de la FAO acuerdos que estaban fuera del marco de dicha Organización, de conformidad con el artículo XIV de su Constitución.

11. La Secretaría de la FAO también recordó que el procedimiento de enmienda del artículo XX del Acuerdo de la IOTC tenía una limitación intrínseca, pues solamente podía tener por objeto enmiendas a acuerdos inscritos en el marco de la FAO y que mantuviesen dicho carácter, y un procedimiento de enmienda establecido para permitir la modificación de un acuerdo en el seno de la FAO no se podía utilizar para establecer un nuevo acuerdo fuera del marco de la FAO y crear una persona jurídica diferenciada. De lo contrario se usaría un procedimiento para fines distintos de aquellos para los cuales se había establecido.

12. Subsidiariamente, la Secretaría de la FAO señaló que se proponía seguir un procedimiento simplificado de enmienda aplicable a enmiendas de carácter ordinario y técnico que no entrañasen nuevas obligaciones. Recordó, a este respecto, que los criterios formulados por sus órganos rectores para determinar si las enmiendas implicaban o no nuevas obligaciones se habían aplicado fuera de contexto, puesto que no se habían formulado para un caso como el que se estaba examinando. Las enmiendas propuestas parecían implicar efectivamente nuevas obligaciones, según confirmaba, entre otras cosas, la necesidad de procedimientos de ratificación interna que algunos países tienen que seguir y que frustraban la finalidad misma del proceso en curso.

13. Los expertos en asuntos jurídicos de la Comunidad Europea señalaron que podía considerarse la opción siguiente:

14. Con arreglo a esta opción, la IOTC podría modificar el Acuerdo de la IOTC de conformidad con el artículo XX (4) de dicho Acuerdo para sacar a la Organización del marco de la FAO. Con ello se pondría de relieve el derecho soberano de las Partes Contratantes de un acuerdo internacional a interpretar, aplicar y modificar el acuerdo dentro de los límites establecidos en el mismo. Por lo tanto, es derecho exclusivo de las Partes Contratantes de la IOTC interpretar el significado del artículo XX del Convenio de la IOTC, y en especial la noción "enmiendas que no entrañan nuevas obligaciones". Ninguna disposición del Acuerdo de la IOTC ni de la Constitución o las normas de la FAO obstaría al derecho de los miembros de la IOTC a modificar el Acuerdo de la IOTC de conformidad con el artículo XX (4) para desvincular a la IOTC de la FAO, habida cuenta de que tal enmienda no entraña nuevas obligaciones.

15. Además, ningún texto jurídico contiene disposiciones que limiten el uso del procedimiento de enmienda simplificado a las enmiendas técnicas de carácter ordinario. Por último, los procedimientos de ratificación en vigor en el ordenamiento jurídico nacional no afectan a la interpretación de las disposiciones del Acuerdo de la IOTC.

16. El hecho de que la IOTC tenga vínculos administrativos con la FAO no impide modificar su régimen jurídico mediante una enmienda del Acuerdo de la IOTC. No obstante, la existencia de esos vínculos impone la necesidad de que la FAO participe en el proceso, en particular mediante la concertación de un acuerdo con la IOTC que establezca disposiciones administrativas transitorias en relación con el cambio de régimen jurídico.

17. La ventaja de este procedimiento consiste en que no requiere la concertación de un nuevo acuerdo ni el establecimiento de una nueva entidad jurídica. Por consiguiente, evita recurrir a un procedimiento de negociación y ratificación prolongado que supondría graves riesgos para la conservación eficaz de las especies de atún del Océano Índico.

18. El Grupo de los 77 y China consideraron que la opción presentada en los párrafos 14 a 17 no era válida.

19. El Grupo oficioso tomó nota del documento de posición de los Estados miembros del Grupo de los 77 y China que forman parte de la IOTC en el que éstos afirmaban, entre otras cosas,

su compromiso de abordar activamente la cuestión de la eficacia y eficiencia de la IOTC en el marco de la FAO. Tomó nota asimismo de las reiteradas declaraciones de muchos participantes en el sentido de que esto debía llevarse a cabo con carácter de urgencia. El Grupo oficioso observó que la Secretaría de la FAO mantendría conversaciones con todos los miembros de la IOTC interesados con miras a elaborar una fórmula apropiada para mejorar la eficacia y eficiencia de la IOTC, la cual se sometería al examen de la IOTC en su reunión siguiente.

Apéndice I**Grupo oficioso de expertos jurídicos en el proceso de cambio de la naturaleza de un órgano estatutario de la FAO establecido en virtud del Artículo XIV de la Constitución para su conversión en un órgano fuera del marco de la FAO (cambio de régimen jurídico de la Comisión del Atún para el Océano Índico)****Posición de los Estados del G-77 miembros de la IOTC y de China**

1. Los Estados del Grupo de los 77 (Capítulo de Roma (G-77)) miembros de la IOTC y China apoyan la propuesta de la Secretaría de la FAO en el 81º período de sesiones del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos acerca del proceso de cambio del régimen jurídico de la Comisión del Atún para el Océano Índico, si los miembros desearan su conversión en un órgano ajeno al marco de la FAO. Observan que no existe un claro consenso en la cuestión de saber si la IOTC debe quedar fuera del marco de la FAO.
2. Para los Miembros del G-77 de la IOTC, el cambio de la naturaleza de la IOTC en tanto que órgano estatutario en un órgano ajeno al marco de la FAO no puede considerarse como una simple enmienda al acuerdo de la IOTC. Esto requeriría convocar una conferencia de plenipotenciarios para la adopción de un nuevo acuerdo IOTC; el desarrollo de un proceso concomitante de retirada y denuncia del acuerdo en vigor y, lo que es más importante, la entrada en vigor de un nuevo acuerdo a través del depósito de instrumentos a tal fin par parte de cada Estado miembro. Los miembros del G-77 de la IOTC ponen de manifiesto que un proceso regido por estos criterios garantizará el derecho esencial de cada Estado soberano, independientemente de su tamaño, condición, estado de desarrollo o naturaleza, ya sea un Estado costero o no, y con arreglo al principio de igualdad soberana de las Naciones Unidas, de tomar una decisión acerca de la línea de actuación que desea seguir. Observan, además, que según este esquema, la FAO podría poner en marcha las disposiciones transitorias necesarias que permitan un funcionamiento armónico de la IOTC durante el período de transición.
3. Los miembros del G-77 de la IOTC estiman asimismo que la consideración de que las enmiendas propuestas no suponen nuevas obligaciones es errónea y no es conforme a los criterios establecidos por los Órganos Rectores de la FAO, que están siendo utilizados fuera de contexto, como queda confirmado por las investigaciones complementarias. Estiman que las obligaciones asociadas a la personalidad jurídica de la FAO deberán ser asumidas por los miembros. Los Miembros del G-77 de la IOTC observan, por otra parte, que diversos miembros han señalado que las enmiendas propuestas deben ser sometidas a los procedimientos de ratificación interna, que son incompatibles con el proceso de adopción de enmiendas que no suponen nuevas obligaciones.
4. **En conclusión, los miembros del G-77 de la IOTC dan su apoyo al enfoque según el cual cada miembro tiene el derecho de determinar su propia línea de actuación a través de procedimientos nacionales de retirada y denuncia. Se trata de un enfoque jurídicamente correcto, basado en los principios aplicables del derecho internacional y la práctica de la FAO en el pasado, que es conforme a la naturaleza de la IOTC en tanto que órgano estatutario de la FAO. Por otra parte constituye la única solución que evita establecer un precedente negativo para el sistema de las Naciones Unidas.**

5. Los miembros de la IOTC pertenecientes al Grupo de los 77 son conscientes de que la reunión del Grupo oficioso trata cuestiones jurídicas relacionadas únicamente con el cambio de régimen jurídico de la IOTC. Puesto que no pueden perder de vista las repercusiones normativas del proceso en curso desean, en este contexto, destacar tres elementos.

- 5.1 El Consejo, en su período de sesiones de junio de 2007, tomó nota de las inquietudes manifestadas con respecto a la eficacia y eficiencia de la IOTC, que eran los motivos declarados del proceso en curso. El Consejo llegó a la conclusión de que tales inquietudes y motivos debían abordarse mediante conversaciones entre la Secretaría de la FAO y los miembros de la IOTC interesados, y de que la Secretaría notificaría el resultado de dichas conversaciones al CCLM y a cualesquiera otros órganos apropiados. Los miembros de la IOTC que pertenecen al Grupo de los 77 observan que, por dificultades relacionadas con el hecho de que este período coincida con un año de Conferencia, no ha sido posible mantener esas conversaciones, pero **instan a la Secretaría y a todos los miembros de la IOTC interesados a iniciarlas a la mayor brevedad posible**. Observan que hace unos años se establecieron disposiciones oficiosas en el seno de la IOTC, y consideran que podría existir un margen para mejorarlas.

- 5.2 Los miembros de la IOTC pertenecientes al Grupo de los 77 ven con preocupación una propuesta que, si bien se ha presentado como forma de mejorar la eficacia y eficiencia de la IOTC, de hecho pondría las valiosas poblaciones de atún del Océano Índico bajo el control directo de un número limitado de miembros que realizan operaciones pesqueras en gran escala en la región. Observan que una comisión ajena al sistema de las Naciones Unidas no ofrecería las mismas garantías de igualdad soberana de todos los miembros, independencia, imparcialidad, objetividad y multilateralismo.

- 5.3 Los miembros de la IOTC pertenecientes al Grupo de los 77 consideran que su participación en la reunión del Grupo oficioso, así como sus propuestas con respecto al proceso que debía aplicarse, no obstan a su posición de principio de que no desean que la IOTC se elimine del marco de la FAO, y de que cualesquiera preocupaciones con respecto a la eficacia y eficiencia de la IOTC deben abordarse en el marco de su régimen jurídico actual.