



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

**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)**

**Roma, 23-24 de octubre de 2007**

**OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS SOBRE  
LAS PROPUESTAS RELATIVAS AL (POSIBLE CAMBIO DE  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COMISIÓN DEL ATÚN PARA  
EL OCÉANO ÍNDICO)**

## I. RESUMEN

1. En el presente documento se proporciona información complementaria sobre las propuestas relativas al cambio de régimen jurídico de la Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC) después que han examinado la cuestión el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos en abril de 2007, la propia IOTC en su 11ª reunión de mayo 2007 y el Consejo en su 132º período de sesiones de junio de 2007. Esta información debe examinarse conjuntamente con otros documentos e informes dedicados a este tema. En ella se aclara ulteriormente la situación a la luz de las novedades que han tenido lugar desde que el Director General remitió la cuestión al CCLM, y se abordan algunos planteamientos concretos sobre las propuestas presentadas. En particular, en este documento se formulan nuevamente y se aclaran las propuestas relativas a la conversión de la IOTC de órgano estatutario de la FAO en órgano no perteneciente al marco de la FAO, incluida la posición de que la exclusión de la IOTC del marco de la FAO no puede efectuarse mediante un procedimiento de enmienda, que es, *a fortiori*, un procedimiento de enmienda simplificado utilizado para asuntos técnicos de carácter ordinario.

## II. EXAMEN DE LA CUESTIÓN POR EL CONSEJO DE LA FAO

2. Se informó al Consejo de que al examinar esta cuestión, el CCLM había tomado nota de una detallada presentación que figuraba en el documento CCLM 81/3, 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)*” y, en particular, de los motivos

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet [www.fao.org](http://www.fao.org)

por los que el Director General había decidido remitir la cuestión al CCLM en su 81º período de sesiones. Asimismo se informó al Consejo de que el Presidente del CCLM, hablando en su calidad de Representante de Bélgica, había hecho una presentación de la propuesta de sacar a la IOTC del marco de la FAO. El Consejo tomó nota de la información sobre las novedades ocurridas después del período de sesiones del CCLM, incluidas las deliberaciones de la 11ª reunión de la IOTC que se había celebrado en mayo de 2007<sup>1</sup>.

3. El Consejo examinó varias declaraciones de los Miembros en las que éstos manifestaron una serie de opiniones, entre otras cosas sobre la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de la IOTC. Muchos Miembros recordaron que el objetivo principal de la IOTC era la ordenación sostenible del atún y especies similares del Océano Índico, y que se necesitaba una solución pragmática y, lo que es más importante, oportuna para garantizar la participación de todos los interesados directos en las actividades pesqueras de la zona de competencia de la IOTC. Pidieron además que la FAO brindara pleno respaldo para facilitar el proceso de fortalecimiento de la IOTC a fin de salvaguardar los recursos de atún y especies similares en la zona, que en las condiciones actuales estaban expuestos a una grave amenaza de agotamiento con consecuencias negativas principalmente para los Estados ribereños del área. Asimismo destacaron que los Miembros de la IOTC en su reunión de Goa (22-26 de mayo de 2006) habían expresado por consenso la opinión de que la separación de la IOTC del marco de la FAO era necesaria a fin de que la propia IOTC pudiera transformarse en un órgano más eficaz y eficiente. Sin embargo, la mayoría de los Miembros del Consejo consideraban que tal separación no era necesaria, y recordaron que algunos países presentes en la 11ª reunión de la IOTC celebrada en Mauricio (13-18 de mayo de 2007) no estaban a favor de que se modificara el carácter de la IOTC como órgano estatutario de la FAO.

*“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 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 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.*

*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”<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Cf. CL 132/LIM/4.

<sup>2</sup> Cf. CL 132/REP, párrafos 120-121.

### III. FINALIDAD DEL DOCUMENTO

4. Como se ha indicado anteriormente, la finalidad del documento es aclarar ulteriormente la posición a la luz de todas las novedades pertinentes que han tenido lugar desde que el Director General remitió la cuestión al CCLM y abordar algunos planteamientos específicos respecto de las propuestas formuladas. Al examinar las propuestas se han tenido particularmente en cuenta las deliberaciones de la IOTC en su 11ª reunión celebrada en mayo 2007 en Mauricio así como los resultados del 132º período sesiones del Consejo de la FAO. Además, el documento debería examinarse teniendo en cuenta todos los documentos preparados hasta la fecha.

5. La Organización continuará adoptando un enfoque proactivo respecto del cambio de la naturaleza de la IOTC como órgano estatutario de la FAO, establecido en virtud del artículo XIV de la Constitución, para su conversión en un órgano no perteneciente al marco de la FAO, siempre que todos los Miembros de la IOTC sean favorables a tal iniciativa. Conforme se refleja en las distintas observaciones presentadas, especialmente las presentadas al CCLM, la Organización continúa manteniendo la opinión de que las propuestas que ella ha formulado reflejan el único enfoque jurídicamente correcto del tema en cuestión. Las propuestas prevén la convocación de una conferencia de plenipotenciarios para la adopción de un nuevo acuerdo; ii) la aplicación de un proceso concomitante de retirada y terminación del acuerdo vigente y la entrada en vigor de un nuevo acuerdo, así como iii) la aplicación de las disposiciones transitorias que se estimen necesarias. Es más, este enfoque parecería ser que responde efectivamente a las preocupaciones que derivan del hecho de que la IOTC es actualmente un órgano estatutario de una organización del sistema de las Naciones Unidas. **En particular, es esencial que cada Miembro soberano de la IOTC, independientemente de su magnitud, condición jurídica, fase de desarrollo o naturaleza, o de que sea o no un Estado ribereño, debería poder determinar la línea de acción que desea adoptar en respuesta a las novedades más recientes. A este respecto, se ha de subrayar desde el principio que la FAO está dispuesta a adoptar las disposiciones transitorias que se estimen necesarias a fin de permitir la aplicación del enfoque propuesto por ella.**

6. La Organización ha emprendido nuevas investigaciones acerca de la posibilidad expuesta por algunos Miembros de la IOTC de poder establecer la IOTC como órgano no perteneciente al marco de la FAO con arreglo a procedimientos de enmienda simplificados estipulados en el Acuerdos de la IOTC. **Tales nuevas investigaciones sobre el origen de estos procedimientos y los criterios correspondientes, así como sobre la práctica de la Organización a este respecto, parecerían confirmar que tal planteamiento sería jurídicamente incorrecto y constituiría, por supuesto, el uso de un procedimiento, o más bien su uso erróneo, para fines distintos de aquellos para los cuales se había establecido.** Una vez más, es importante subrayar que cualesquiera inconvenientes que derivaran del proceso de rescisión del antiguo Acuerdo de la IOTC y la entrada en vigor de un nuevo acuerdo quedarían resueltos por el hecho de que la Organización está dispuesta a aplicar las medidas transitorias que se estimen necesarias en forma pragmática y flexible.

7. Por último, en este documento se presenta informe sobre las consultas oficiosas realizadas hasta la fecha por la Organización en respuesta a las inquietudes, conforme señaló el Consejo, manifestadas durante el debate con respecto a la eficacia y eficiencia de la IOTC, que constituirían los motivos aducidos para el proceso en curso. El Consejo 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 competentes. No está claro sin embargo si compete al grupo oficioso de expertos jurídicos abordar la cuestión de la eficacia y eficiencia de la IOTC.

#### **IV. PROCESO PROPUESTO PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA IOTC COMO ÓRGANO ESTATUTARIO DE LA FAO PARA SU CONVERSIÓN EN UN ÓRGANO FUERA DEL MARCO DE LA FAO**

8. En el período de sesiones del Consejo celebrado recientemente, si bien la mayoría de los Miembros consideraron que no era necesaria la separación de la IOTC de la FAO, “*Muchos Miembros pidieron pleno respaldo para facilitar el proceso de fortalecimiento de la IOTC a fin de salvaguardar los recursos de atún y especies similares en la zona, que en las condiciones actuales estaban expuestos a una grave amenaza de agotamiento con consecuencias negativas principalmente para los Estados ribereños del área*”. Dichos Miembros consideraron que la cuestión requeriría una “*solución pragmática*” y “*oportuna*”<sup>3</sup>. Es precisamente por estas razones que las propuestas presentadas podrían responder plenamente a las preocupaciones expresadas por los Miembros que consideran necesaria la separación de la IOTC del marco de la FAO. Las propuestas prevén, además de la convocación de una conferencia de plenipotenciarios para la adopción de un nuevo acuerdo y la aplicación de un proceso concomitante de retirada y rescisión del acuerdo vigente y la entrada en vigor de un nuevo acuerdo, la aplicación de las disposiciones transitorias que se estimen necesarias. Estas propuestas, consideradas en conjunto, deberían satisfacer a todos los Miembros de la IOTC.

9. Como se ha explicado en documentos precedentes, el Acuerdo de la IOTC se preparó, negoció y concluyó en el ámbito de la FAO, tras su adopción por el Consejo en 1993<sup>4</sup>. En el documento presentado por la Organización al CCLM en su 81º período de sesiones en abril de 2007 se adoptó esta posición y se explicó en detalle en qué medida el Acuerdo de la IOTC estaba encuadrado en el marco de la FAO, incluso a la luz de las disposiciones estipuladas en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, y sus “*trabajos preparatorios*”. Ello queda demostrado en la manera más clara posible en el artículo XXI, párrafo 3 del Acuerdo por el que “*Todo Miembro de la Comisión que notifique su retirada de la FAO se entenderá que se retira simultáneamente de la Comisión*”.

10. Así pues, la IOTC funciona y actúa en el marco de la FAO y a través de la personalidad jurídica de la FAO. Por consiguiente, para poder establecer una nueva entidad distinta de la FAO sería esencial, al parecer, rescindir este acuerdo concreto adoptado en 1993 y establecer una nueva entidad jurídica. La nueva entidad tendría su propia personalidad jurídica, que no sería la de la FAO, así como su propio personal, sus propios derechos y obligaciones, sus propios activos y pasivos y su propia capacidad para litigar con arreglo al derecho internacional y a los derechos

---

<sup>3</sup> Cf. CL 132/REP, párrafos 120-121.

<sup>4</sup> El estrecho vínculo existente entre los acuerdos concluidos en el ámbito de la FAO y la autoridad de los órganos rectores se ha subrayado ya en las fases iniciales de la existencia de la Organización. Varios miembros consideraron fundamental que todo acuerdo, incluso de carácter regional y concerniente a un limitado número de miembros, debía ser sometido a la aprobación de la Conferencia, que es el único órgano que tenía autoridad para aprobar tales acuerdos. Cuando se formuló el Acuerdo para el establecimiento del Consejo de Pesca del Indo-Pacífico en una Conferencia celebrada en febrero de 1948 en Baguio, Filipinas, se hizo la propuesta de que el Acuerdo pudiera entrar en vigor respecto de los países que lo habían aceptado después de que se hubiera alcanzado un determinado umbral de aceptaciones. Al momento de la conclusión del Acuerdo, el Gobierno de los Estados Unidos de América hizo una declaración por la que se reservaba su posición respecto a la posibilidad de que el Acuerdo pudiera entrar en vigor sin necesidad de remitirlo a la Conferencia de la FAO. Esta reserva se recogió en el informe de la reunión de pesca de la FAO, Baguio, Filipinas, 25-28 de febrero de 1948, P48/Co.1/27, pág. 5. Esta reserva fue reformulada en una comunicación de 2 de septiembre de 1948 del Secretario de Estado J. Marshall al Director General de la FAO subrayando que el Gobierno de los Estados Unidos de América respaldaba la posición de que los acuerdos por los que se establecían órganos regionales o especializados en relación con la FAO debían someterse a la aprobación de la Conferencia. Todos los acuerdos concluidos en las fases iniciales de la FAO se remitieron a la Conferencia para su aprobación. Posteriormente se enmendó la Constitución de la FAO para estipular que los acuerdos “*regionales*” se remitieran al Consejo para su aprobación.

nacionales que pudieran ser de aplicación, y gozaría de todos los demás atributos que corresponden a la personalidad jurídica.

11. En debates anteriores se había sostenido que el párrafo 1 del artículo XV del Acuerdo de la IOTC confiere a la Comisión personalidad jurídica, por cuanto puede concertar "*los arreglos necesarios*" con otras organizaciones e instituciones intergubernamentales que se ocupan del atún en la zona<sup>5</sup>.

12. La Organización opina que el hecho de disponer de tales capacidades de acción limitadas no significa, en ningún modo, que se haya conferido personalidad jurídica a la Comisión y que ésta pueda actuar por cuenta propia y ejercer todos los derechos y obligaciones correspondientes. De hecho, al negociar y concluir el Acuerdo de la IOTC, los Estados o los órganos rectores que lo negociaron nunca tuvieron la intención de dotar a la IOTC de personalidad jurídica y de que ésta actuara en cualquier modo autónomamente salvo a través de la FAO. Por esta razón, no se adoptó ninguna disposición a tal efecto en el Acuerdo. No se puede decir que los órganos rectores tuvieran ninguna intención, ni siquiera en modo implícito, de conferir a la IOTC los derechos y las obligaciones que se asignan a la personalidad jurídica ni cualquier capacidad de acción funcional atribuida a la misma. Nunca se planteó ni se previó la cuestión. Ello queda confirmado por el hecho de que si la IOTC se considerara a sí misma fuera del marco de la FAO no podría realizar una serie de actos jurídicos materiales y prácticos fundamentales que la FAO desempeña actualmente en su nombre<sup>6</sup>. Este hecho lo reconocen incluso quienes proponen la separación inmediata de la IOTC de la FAO<sup>7</sup>, los cuales han instado a la FAO a que continúe ocupándose de la gestión y el funcionamiento de la IOTC, así como de todos sus bienes y su personal.

13. Tanto el CCLM como el Consejo de la FAO en su 127<sup>o</sup> período de sesiones de noviembre de 2004 habían examinado la cuestión del "*régimen jurídico de los órganos establecidos en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO*". El Consejo se mostró de acuerdo con el planteamiento adoptado por el CCLM de que "*Los instrumentos constitutivos de los órganos contemplados en el Artículo XIV de la Constitución de la FAO no les otorgaban personalidad jurídica, es decir, capacidad para ostentar derechos y obligaciones propios y, por consiguiente, tenían que actuar por medio de la FAO o basándose en la capacidad jurídica de la Organización*"<sup>8</sup>. El Consejo aprobó los criterios destinados a conciliar la autonomía funcional de los órganos establecidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución con el hecho de que están integrados y actúan en el marco de la FAO.

14. La rescisión del Acuerdo de la IOTC vigente en el marco de la FAO disiparía todo riesgo de posibles responsabilidades de la Organización y de sus Miembros en el futuro. Ello respondería a la preocupación expresada por la Conferencia de la FAO de que es absolutamente necesario aclarar la cuestión del régimen jurídico de las convenciones y los acuerdos concluidos

---

<sup>5</sup> Cf. CL 132/5, párrafo 8.

<sup>6</sup> No parece que las deliberaciones de la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva "*Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*" se apliquen a la IOTC. No puede decirse que "*con arreglo al derecho internacional, se deba considerar que la IOTC goce de los poderes que, si bien no están expresamente previstos en el (Acuerdo), se le confieren como consecuencia necesaria por ser esenciales para desempeñar sus funciones*". No puede decirse tampoco que resulte claro que la capacidad de la (IOTC) (...) de actuar autónomamente a nivel internacional "*derive de una interpretación necesaria del espíritu del (Acuerdo de la IOTC)*" (Opinión consultiva: Informes de la CIJ 1949, página 174). La IOTC ha actuado siempre a través de la FAO y nunca fue intención de los órganos rectores ni de los miembros de la FAO que aprobaron el Acuerdo de la IOTC que esta Comisión desempeñara sus funciones fuera de la FAO.

<sup>7</sup> En la 11<sup>a</sup> reunión de la IOTC algunos miembros – pero no la Comisión – consideraron una posible situación hipotética en que la Comisión hubiera aprobado unas enmiendas destinadas a entrar en vigor inmediatamente. Sin embargo, tras la adopción hubieran sido suspendidas inmediatamente y la FAO hubiera seguido ocupándose del funcionamiento de vez la Comisión durante un período de transición.

<sup>8</sup> Cf. CL 127/REP, párrafos 89 a 96.

con arreglo al artículo XIV de la Constitución<sup>9</sup>. La IOTC debería concertar también su propio Acuerdo sobre la sede con el país anfitrión y tales otros acuerdos con otros países, según fuera necesario, que le proporcionaran prerrogativas e inmunidades y le permitieran desempeñar eficazmente sus funciones en esos países. La nueva comisión debería concluir también acuerdos con países anfitriones antes de convocar cualquier reunión, a fin de obtener las prerrogativas, inmunidades y servicios que fueran necesarios.

15. Aparte de señalar que esta observación contiene consideraciones de carácter jurídico y normativo, **es importante subrayar que un órgano del sistema de las Naciones Unidas difiere fundamentalmente de todo órgano ajeno al sistema.** En su declaración de apertura ante la 11ª reunión de la Comisión, el Presidente hizo particular hincapié en el hecho de que era esencial que la Comisión fuera excluida del marco de una organización de las Naciones Unidas, para poder incluir entre sus Miembros a entidades que no son Estados y para poder actuar también en modo diferente. Ciertamente, una comisión constituida fuera del sistema de las Naciones Unidas puede acoger, por supuesto, entidades distintas a las reconocidas por las Naciones Unidas o constituidas en el marco de este sistema. Puede que principios como el de la igualdad soberana de todos los Miembros - que condicionan el *modus operandi* de todo órgano que funcione en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas - no tengan el mismo peso en un órgano constituido fuera de sistema de las Naciones Unidas. Por ello, es necesario que todo cambio de régimen jurídico de la IOTC se remita a la autoridad soberana de sus Miembros, ya que tal cambio de régimen jurídico equivale a establecer un órgano fundamentalmente distinto, y cada Miembro debería poder expresar su posición mediante procedimientos de aceptación y ratificación nacionales apropiados.

16. Nunca ha sucedido en la práctica constitucional de la FAO una situación en que un órgano establecido mediante un tratado internacional se haya separado del marco de la Organización. En cambio, ha ocurrido dos veces lo contrario en la existencia de la Organización. Cabe señalar que tales situaciones contrarias se abordaron exactamente de la misma manera que se está proponiendo abordar la cuestión de la separación de la IOTC del marco de la FAO.

17. Así, en 1949, se emprendió una iniciativa que dio lugar a la revisión de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de 1929 que se había concluido bajo el patrocinio del Instituto Internacional de Agricultura. A raíz de ello se concertó una Convención revisada que fue aprobada por la Conferencia de la FAO en su sexto período de sesiones de 1951 y establecida en el marco de la FAO. La Convención quedó abierta para la firma por todos los Gobiernos y para su posterior ratificación. Quedó asimismo abierta, después de su entrada en vigor, para la posible adhesión por Gobiernos no signatarios<sup>10</sup>. **Toda vez que una convención constituida fuera de la FAO se establecía en el marco de la FAO era aprobada por la Conferencia y sometida a la aceptación de los Gobiernos de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.**

18. El mismo planteamiento fue adoptado por la Conferencia de la FAO en 1959 en relación con la Comisión Internacional del Álamo. Esta Comisión se había constituido fuera de la FAO como consecuencia de una iniciativa emprendida por el Gobierno de Francia en 1947. En 1959, la Conferencia negoció y aprobó la Convención estableciéndola en el marco del artículo XIV de la Constitución de la FAO. La Conferencia aprobó la Convención que fue sometida a los Estados Miembros para su aceptación de conformidad con sus disposiciones pertinentes. El nuevo instrumento constitutivo entró en vigor el 26 de septiembre de 1961, fecha en que se recibieron doce instrumentos de aceptación<sup>11</sup>. Tanto el informe de la Conferencia como la resolución por la que se aprobó la Convención subrayaron en términos categóricos la necesidad de establecer claramente en el futuro el régimen jurídico de la Comisión.

---

<sup>9</sup> Esta preocupación fue expresada a veces en términos categóricos en varias resoluciones, tales como las resoluciones 46/57 y 47/57 y 61/59.

<sup>10</sup> Informe del sexto período de sesiones de la Conferencia, 19 de noviembre-6 diciembre de 1951, párrafos 372-374.

<sup>11</sup> Informe del décimo período de sesiones de la Conferencia, 31 de octubre-20 de noviembre de 1959, párrafos 578-581.

19. No parece haber ninguna razón jurídica o de procedimiento por la que la separación de un órgano estatutario establecido mediante acuerdo concluido en el marco de la FAO debiera ser tratado en modo diferente, o por procedimientos más oficiosos que el establecimiento de un órgano estatutario mediante acuerdo en el ámbito de la FAO. Por consiguiente, se considera que debería rescindirse el actual Acuerdo de la IOTC y concluirse y hacer entrar en vigor un nuevo Acuerdo, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo de la IOTC.

20. El artículo XXI (retirada), párrafo 1 dice lo siguiente:

*“1. Todo Miembro de la Comisión podrá retirarse del presente Acuerdo en cualquier momento después de transcurridos dos años desde la fecha en que el Acuerdo entró en vigor con respecto a dicho Miembro, notificando por escrito dicha retirada al Director General, el cual lo notificará a su vez inmediatamente a todos los Miembros de la Comisión y a los Miembros y Miembros Asociados de la FAO y al Secretario General de las Naciones Unidas. La retirada surtirá efecto al final del año civil siguiente al año en que el Director General haya recibido dicha notificación”.*

21. Por su parte, el artículo XXII (caducidad) dice lo siguiente:

*“El presente Acuerdo caducará automáticamente siempre y cuando, como consecuencia de las retiradas, el número de Miembros de la Comisión sea inferior a diez, a menos que los Miembros restantes decidan por unanimidad otra cosa”.*

22. Estas disposiciones reflejan principios y procedimientos que regulan las convenciones y los acuerdos concluidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución que la Conferencia de la FAO había adoptado en su noveno período de sesiones de 1957. En aquella ocasión la Conferencia decidió que todas las convenciones y acuerdos debían contener una cláusula de retirada o de denuncia y estableció procedimientos detallados a tal efecto. La Conferencia decidió también que todas las convenciones y los acuerdos debían contener una cláusula de caducidad que, entre otras cosas, estipulara la caducidad automática en caso de que el número de participantes descendiera por debajo del número necesario para su entrada en vigor, a no ser que los participantes restantes decidieran otra cosa. En aquella ocasión, la Conferencia decidió asimismo que se suspendiera todo sistema de caducidad por mayoría calificada de los participantes y que era necesario prever la posibilidad de que las partes pudieran retirarse de un determinado acuerdo en caso de que desearan la rescisión del acuerdo<sup>12</sup>. Estas decisiones están recogidas en los artículos antes citados del Acuerdo de la IOTC.

23. Con el fin de acelerar la aplicación de los artículos XXI, párrafo 1, y XXII y teniendo debidamente en cuenta el hecho de que con arreglo al artículo XXII del Acuerdo un cierto número de países podría tomar la decisión de mantener el actual Acuerdo de la IOTC, la Organización ha sugerido un proceso inclusivo, "participativo" para facilitar la rescisión del vigente Acuerdo de la IOTC, el proceso paralelo de puesta en vigor del nuevo Acuerdo, una transición sin problemas a

---

<sup>12</sup> En 1993, la Conferencia de la FAO en su séptimo período de sesiones aprobó la Constitución de la Comisión Europea para la Lucha contra la Fiebre Aftosa. La Constitución entró en vigor el 12 de junio de 1954 después que el Director General recibiera el número de notificaciones de aceptación establecido. Al momento de la negociación de la Constitución, se expresaron dudas acerca de si había una necesidad permanentemente de la Comisión. Por esta razón, en el párrafo 1 del artículo XVIII, se adoptó la disposición de caducidad de la Constitución cuando la Comisión así lo decidiera por mayoría de tres cuartas partes de sus miembros. Se dispuso asimismo su caducidad en caso de que el número de miembros, como consecuencia de las retiradas, descendiera por debajo de un determinado número. Se estableció asimismo una disposición para la disolución de la Comisión en tales casos. Posteriormente, sobre la base de una serie de recomendaciones formuladas por el Consejo, que había examinado también la cuestión con la asistencia de un comité especial, la Conferencia adoptó los Principios establecidos en la parte R de los Textos Fundamentales. Se expresó en términos categóricos que no se consideraba apropiado cualquier sistema de caducidad de un tratado internacional por una decisión de la Comisión.

dicho nuevo Acuerdo y más en general la continuidad del funcionamiento de la IOTC<sup>13</sup>. Este planteamiento requeriría la convocación de una conferencia de plenipotenciarios para la adopción de un nuevo acuerdo; la aplicación de un proceso concomitante de retirada y rescisión del acuerdo vigente y la entrada en vigor de un nuevo acuerdo, así como la aplicación por la FAO de las disposiciones transitorias que se estimen necesarias.

24. En el documento presentado al CCLM en abril de 2007 se proporcionó información sobre esta propuesta, que podría ser útil recordarla en esta fase.

25. La rescisión del Acuerdo de la IOTC vigente se realizaría con arreglo al artículo XXI, párrafo 1 de dicho Acuerdo. La conferencia de plenipotenciarios podría adoptar un instrumento de retirada modelo que podría estructurarse de forma que constituya, al mismo tiempo, un instrumento de aceptación del nuevo acuerdo. Debería establecerse un umbral adecuado del número de partes contratantes necesarias para la entrada en vigor del nuevo acuerdo. Con arreglo al párrafo 1 del artículo XXI del Acuerdo de la IOTC, las notificaciones de retirada surtirán efecto al final del año civil siguiente al año en que el Director General haya recibido la notificación de retirada. Se encuentran disposiciones de esta naturaleza en otros instrumentos de este tipo y su finalidad esencial es preservar los intereses de los demás Miembros y reducir al mínimo el efecto negativo de la retirada sobre las otras partes y el órgano de que se trate. Pero las preocupaciones que motivan esta disposición no se dan en el caso presente, por lo que se considera que los Miembros tienen la posibilidad de acordar que, en esta situación concreta, las notificaciones de retirada surtan efecto en el momento de depositarlas ante el Director General. Ciertamente, la cuestión no puede contemplarse aislada con respecto a las medidas transitorias que la FAO estaría dispuesta a aplicar si así lo desearan todos los Miembros y que facilitarían una transición sin problemas de un acuerdo a otro.

26. Un planteamiento conforme a estas pautas sería al parecer el proceder correcto desde el punto de vista jurídico. Además, este proceso es también el único que salvaguardaría el derecho soberano de cada Miembro de la IOTC que ha aceptado estar vinculado por el Acuerdo de la IOTC, como se refleja en el instrumento de aceptación, determinar si desea seguir vinculado o no por el antiguo acuerdo y, por supuesto, decidir si desea acogerse a las disposiciones del nuevo acuerdo. En cuanto organización del sistema de las Naciones Unidas que se atiene a los principios cardinales del sistema, en particular el principio de igualdad soberana entre los Estados, la FAO debe insistir en tal proceso.

27. Podrían plantearse preocupaciones de que, a pesar de los esfuerzos por acelerar el proceso, una vez entrado en vigor el nuevo acuerdo, no todos los Miembros actuales de la IOTC depositaran los instrumentos de aceptación del nuevo acuerdo. Podría haber, por tanto, incertidumbres en cuanto a su situación respecto del nuevo Acuerdo.

28. Ello no debería presentar ninguna dificultad particular por las siguientes razones:

28.1. Primero, la FAO debería estar dispuesta a aplicar las medidas transitorias que se estimaran necesarias con el fin de facilitar el proceso general de rescisión del Acuerdo de la IOTC y la entrada en vigor de un nuevo acuerdo. Tales disposiciones transitorias, aplicadas de forma pragmática y flexible, atenuarían cualesquiera posibles inconvenientes. Las disposiciones transitorias podrían aplicarse no solo hasta que entrara en vigor el nuevo acuerdo, sino también hasta que todos los Miembros actuales de la IOTC pasaran a ser miembros de la nueva comisión. Es importante señalar a este respecto que incluso los Miembros de la IOTC que son partidarios acérrimos de la separación inmediata de la IOTC del marco de la FAO son muy favorables a la

---

<sup>13</sup> En el 27º período de sesiones del Comité de Pesca (Roma, 5-9 de marzo del 2007), “*varios miembros pidieron a la FAO que facilitara una solución con miras a garantizar la eficacia y la continuidad de las actividades de la Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC)*” Cf. CL 132/7, párrafo 89.

aplicación de medidas transitorias por la FAO y han pedido insistentemente a la FAO que proceda en tal sentido<sup>14</sup>.

28.2. Segundo, siempre que hubiera unanimidad respecto de la necesidad de separar a la IOTC del marco de la FAO, la rescisión del acuerdo vigente y la entrada en vigor del nuevo podía realizarse rápidamente. El hecho de que la FAO tendría que aplicar disposiciones transitorias sería una cuestión secundaria. Indudablemente, todos los Miembros reducirían al mínimo el período durante el cual se necesitaría la asistencia de la FAO depositando los instrumentos necesarios a tal efecto. Si, por el contrario, como lo expresaron los Miembros durante el recién concluido 132º período de sesiones del Consejo, se manifestaran reservas sobre si debía separarse o no a la IOTC del marco de la FAO, habría en tal caso una justificación adicional para considerar el procedimiento propuesto por la FAO como procedimiento muy correcto desde el punto de vista jurídico. Se trata de un procedimiento que permite a los Miembros de la IOTC que son también Miembros de la FAO, organización del sistema de las Naciones Unidas, determinar si desean separar o no a la IOTC del marco de la FAO. Sería el procedimiento correcto desde el punto de vista jurídico, que ajustaría el régimen jurídico de la IOTC al de un órgano del sistema de las Naciones Unidas.

29. En consecuencia, se propone que se convoque una conferencia de plenipotenciarios para la aprobación de un nuevo Acuerdo de la IOTC y se aplique un proceso concomitante de retirada y la rescisión del vigente Acuerdo de la IOTC y la entrada en vigor de uno nuevo. Paralelamente, la FAO aplicaría las disposiciones transitorias que se estimaran necesarias en forma pragmática y flexible.

## **V. LA SEPARACIÓN DE LA IOTC DEL MARCO DE LA FAO NO PUEDE REALIZARSE MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DE ENMIENDA**

30. En su tercera reunión extraordinaria celebrada en Goa en 2006, la IOTC había propuesto la adopción de un conjunto de enmiendas al Acuerdo de la IOTC con objeto de eliminar toda referencia a la FAO en el Acuerdo de la IOTC que expresara su naturaleza de órgano estatutario de la FAO, que estaba acogido y actuaba en el marco de ésta. Conforme a dicha propuesta, una vez que la IOTC adoptara las enmiendas, dejaría automáticamente de ser un órgano que funcionase con arreglo al artículo XIV de la Constitución de la FAO. En esa reunión extraordinaria algunos Miembros de la IOTC expresaron reservas acerca de este procedimiento propuesto.

31. En documentos anteriores la Organización ha explicado que la situación en cuestión se ha de abordar de conformidad con las disposiciones de los artículos XXI, párrafo 1 y XXII del Acuerdo de la IOTC. Sostiene también que no sería jurídicamente apropiado abordar la cuestión con arreglo a las disposiciones del artículo XX relativas a la enmienda del Acuerdo de la IOTC.

32. De conformidad con el artículo XX, el Acuerdo puede ser enmendado por una mayoría de tres cuartos de los Miembros de la IOTC. Cualquier Miembro de la Comisión, o el Director General de la Organización, podrán formular propuestas de enmienda. Las propuestas formuladas por un Miembro de la Comisión irán dirigidas al Presidente de la Comisión y al Director General, y las formuladas por el Director General irán dirigidas al Presidente de la Comisión, con no

---

<sup>14</sup> Tales miembros propusieron incluso un complicado expediente por el que la Comisión adoptaría la serie propuesta de enmiendas con arreglo al procedimiento de enmienda simplificado. Dichas enmiendas entrarían en vigor inmediatamente, pero serían suspendidas también inmediatamente y la FAO continuaría ocupándose del funcionamiento de la IOTC por algún tiempo. El hecho de que la FAO continuaría aplicando medidas transitorias facilitaría el proceso de transición.

menos de 120 días de antelación a la reunión de la IOTC en que ésta haya de examinar la propuesta. El Director General de la Organización pondrá inmediatamente toda propuesta de enmienda en conocimiento de los Miembros de la Comisión. De conformidad con el artículo XX, párrafo 3, toda enmienda al Acuerdo deberá ser remitida al Consejo de la FAO el cual podrá invalidar una enmienda que sea claramente incompatible con los objetivos y las finalidades de la FAO o con lo establecido en la Constitución de la FAO.

33. En virtud del párrafo 4 del artículo XX

*“Las enmiendas que no entrañen nuevas obligaciones para los sede la Comisión surtirán efecto para todos los Miembros a partir de la fecha en que las apruebe la Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 supra”.*

34. En virtud del párrafo 5 del artículo XX

*“Las enmiendas que entrañen nuevas obligaciones para los Miembros de la Comisión, una vez aprobadas por la Comisión y a reserva de lo establecido en el párrafo 3 supra, sólo surtirán efecto para cada uno de dichos Miembros al ser aceptadas por éstos. Los instrumentos de aceptación de las enmiendas que entrañen nuevas obligaciones serán depositados ante el Director General. El Director General informará de dicha aceptación a todos los Miembros de la Comisión y al Secretario General de las Naciones Unidas. Los derechos y las obligaciones de los Miembros de la Comisión que no acepten una enmienda que implica que para ellos nuevas obligaciones, seguirán rigiéndose por las disposiciones del presente Acuerdo en vigor con anterioridad a dicha enmienda”.*

35. En documentos presentados anteriormente al CCLM y en una declaración pronunciada ante la Comisión en su 11ª reunión, los representantes de la FAO sostuvieron la opinión de que la propuesta en cuestión no podía abordarse como una enmienda al Acuerdo. Ciertamente, visto en el contexto general del sistema jurídico de la FAO y del carácter jurídico de los acuerdos concertados con arreglo al artículo XIV de la Constitución, el procedimiento establecido en el artículo XX del Acuerdo parecería adolecer de una limitación inherente, es decir, que puede referirse únicamente a las enmiendas relativas a un acuerdo estipulado en el marco de la FAO que mantenga ese carácter. Por tanto, es discutible que un procedimiento de enmienda destinado a permitir la modificación de un acuerdo en el marco de la FAO pueda utilizarse para establecer un nuevo acuerdo fuera del marco de la FAO y establecer una nueva entidad separada de ésta.

36. Con mayor razón, no parecería correcto desde el punto de vista jurídico aplicar un procedimiento de enmienda simplificado previsto para abordar cuestiones puramente técnicas y *de carácter ordinario* para adoptar y establecer un nuevo acuerdo internacional y una nueva entidad. Se trataría al parecer de una forma particular de error jurídico, un vicio de procedimiento, es decir, la aplicación de un procedimiento para una finalidad distinta de aquélla para la cual se ha establecido, que en francés se denomina *“détournement de procedure”*. Se destacó que los criterios formulados por los órganos rectores de la FAO para determinar si ciertas enmiendas entrañaban nuevas obligaciones se aplicaban fuera de contexto, ya que nunca se habían formulado para una situación como la que se estaba abordando. Las enmiendas propuestas ciertamente entrañaban al parecer nuevas obligaciones, como lo confirmaba la necesidad de algunos países de aplicar procedimientos de ratificación internos. Tales procedimientos son incompatibles con el proceso en curso, y por tanto lo invalidan.

37. Posteriormente a la 11ª reunión de la IOTC y el 132º período de sesiones del Consejo, se han realizado ulteriores investigaciones sobre el tema, que confirman la posición sostenida por la Organización.

38. El concepto de enmiendas que entrañan o no nuevas obligaciones parecer ser un asunto peculiar de la FAO y de su propia práctica, por lo que no debería considerarse fuera del contexto en el que ha sido elaborado y aplicado. Tras realizar un examen de los debates sostenidos en la

IOTC se observa que la Comisión no conocía tal vez esa práctica ni la forma aconsejable de enfocar el concepto de enmiendas que entrañan o no nuevas obligaciones dado que, en su tercera reunión extraordinaria celebrada en Goa, previó la posibilidad de adoptar el conjunto global de enmiendas con arreglo al artículo XX, párrafo 4 del Acuerdo de la IOTC, que se había sometido a su examen.

39. Estos conceptos se utilizaron al parecer por primera vez en relación con el Acuerdo relativo a la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA) firmado el 9 de noviembre de 1943. La UNRRA era una organización destinada a proporcionar socorro a la población de zonas liberadas hacia el final y después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente en los campamentos de personas desplazadas en Europa en 1947 y en Asia en 1949. En 1949 se disolvió esta organización, ya que sus funciones fueron transfiriéndose progresivamente a diversos organismos de las Naciones Unidas. En el artículo VIII se estableció un sistema complejo de enmienda de dicho Acuerdo. En particular, “*las enmiendas que entrañen nuevas obligaciones para los Estados Miembros requerirán la aprobación del Consejo por mayoría de dos tercios y surtirán efecto para cada Estado Miembro a partir de la fecha de su aceptación*”. Este concepto se introdujo con algunas variaciones en los instrumentos constitutivos de algunas organizaciones establecidas en aquella época, con particular referencia a la FAO y la UNESCO<sup>15</sup> en 1945 y a la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 1950, aunque no se introdujo en todos los instrumentos constitutivos. Hay razones para creer que se tenía conciencia de que estos conceptos eran poco claros<sup>16</sup> lo cual quedó confirmado posteriormente en una extensa opinión jurídica expuesta por el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas en 1967 en el Convenio de la OMM<sup>17</sup>.

40. En la práctica de la FAO, el concepto de enmiendas que entrañan o no nuevas obligaciones se utilizó extensamente en acuerdos concluidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución de la FAO en el contexto de los procedimientos de enmienda. En el contexto de tales procedimientos, las enmiendas que entrañan nuevas obligaciones son vinculantes para las distintas partes sólo después de su aceptación individual de tales enmiendas, mientras que las enmiendas que no entrañan nuevas obligaciones entrarían en vigor respecto de todas las partes contratantes, bien sea al momento de la adopción o bien tras la adopción y aceptación posterior por una mayoría calificada de las partes contratantes. Pero entre 1975 y 1979 la cuestión se planteó en el ámbito de la FAO y fue debatida extensamente.

41. En 1975 un Comité Asesor integrado por Especialistas propuso que se enmendaran varias definiciones de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Durante los debates de las enmiendas propuestas, la delegación de un país señaló que siempre que fuera necesario promulgar leyes nacionales para dar efecto a las nuevas definiciones, las enmiendas propuestas entrañaba nuevas obligaciones. Ello dio lugar a un largo proceso de examen del concepto de “nuevas obligaciones” y de su significado. Se observó también que algunos gobiernos habían

---

<sup>15</sup> En el caso de la UNESCO su introducción quedó subordinada a varios requisitos importantes tanto de carácter sustancial como de procedimiento.

<sup>16</sup> Ya que al parecer sólo las tres organizaciones mencionadas anteriormente introdujeron el concepto en cuestión. Luego, en 1945 la Comisión de la Conferencia convocada para establecer la Unesco concluyó que podría plantearse la necesidad de determinar la naturaleza de enmienda, en cuyo caso debería realizarse mediante decisión de la Conferencia de la Unesco. Cf. *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas*, 1967, página. 366. Este concepto ha sido señalado también en estudios realizados por especialistas de prestigio.

<sup>17</sup> Procedimientos para enmendar el Convenio de la Organización Meteorológica Mundial - Opinión dirigida por el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas al Secretario General de la Organización Meteorológica Mundial, 10 de abril de 1967, *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas*, 1967, páginas 338-371.

expresado preocupaciones acerca del significado efectivo de dicho concepto en el contexto de otros acuerdos ya desde los comienzos de la FAO<sup>18</sup>.

42. La Secretaría de la FAO realizó en 1976 un estudio detallado de la cuestión, teniendo en cuenta los distintos contenidos y acuerdos concluidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución. El estudio concluía que había dos procedimientos alternativos para la determinación del contenido de las enmiendas que entrañaba nuevas obligaciones, que reafirmaban la opinión jurídica del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas: o bien la asamblea competente de las partes contratantes podía adoptar una decisión obligatoria de que una determinada enmienda no entrañaba nuevas obligaciones; o bien debía persuadirse a todo gobierno de un Estado objetante a que renunciara a formular reservas a la calificación de que determinadas enmiendas no entrañaban nuevas obligaciones. En otras palabras, o bien existía las posibilidades de que un órgano plenario competente tomara una decisión vinculante para todas las partes contratantes de que una determinada enmienda no entrañaba nuevas obligaciones; o bien el hecho de que un gobierno objetara la calificación de que una enmienda no entrañaba nuevas obligaciones impedía la aplicación del procedimiento acelerado para este tipo de enmiendas<sup>19</sup>.

43. Posteriormente, la Secretaría de la Organización emprendió actividades en consulta con los Estados Miembros para determinar si era posible formular y acordar criterios en los que pudiera basarse una decisión aceptable para todas las partes. Por último, se remitió la cuestión al CCLM sobre la base de un documento detallado presentado por la Secretaría en relación con la revisión de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de 1951<sup>20</sup>. El CCLM subrayó la importancia de la cuestión tanto para la CIPF como para los demás acuerdos concluidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución. El CCLM propuso los siguientes criterios para someterlos al examen de la Conferencia de la FAO con el fin de evitar toda situación poco conveniente de “*doble sistema con arreglo al cual algunas partes contratantes estarían vinculadas por un texto de la Convención y otras por otro texto*”<sup>21</sup>.

*“Si, de resultas de las enmiendas, la responsabilidad general de las partes contratantes con respecto al cumplimiento de sus obligaciones no cambiaba sustancialmente, se consideraría que las enmiendas no entrañaban nuevas obligaciones. Si la responsabilidad se transformaba de manera que las tareas que debían llevarse a cabo eran de carácter distinto a las derivadas de las obligaciones existentes, podría considerarse que las enmiendas que causasen tal transformación entrañaban nuevas obligaciones. Toda extensión de una obligación existente no podía considerarse per se como una nueva obligación; sin embargo en algunos casos una extensión de este tipo podría considerarse como equivalente a una nueva obligación – por ejemplo, cuando llevara aparejada forzosamente considerables consecuencias financieras para las partes contratantes o la responsabilidad*

<sup>18</sup> Así, en una comunicación del Director General de la FAO, de 2 de septiembre de 1948, el Secretario de Estado J. Marshall subrayó que, a entender del Gobierno de los Estados Unidos de América, el Acuerdo para el establecimiento del Consejo de Pesca del Indo-Pacífico de 1948 no entrañaba nuevas obligaciones para su Gobierno. Se recibió una comunicación análoga del Departamento de Estado, de 25 de febrero de 1949, en relación con la Constitución de la Comisión Internacional del Arroz.

<sup>19</sup> La mencionada opinión jurídica del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas concluía lo siguiente: “*En ausencia de criterios específicos en el texto del Convenio o en otros textos, los criterios que habían de observarse al determinar si una enmienda entrañaba o no una nueva obligación para los miembros son los criterios elegidos por los propios miembros a título individual y expresados por ellos en las deliberaciones de la Organización*”, *Ibid.*, página 371. Esta opinión refleja los debates sostenidos en el ámbito de la OMM, en que varias delegaciones afirmaron en términos categóricos que incumbía a un Estado soberano determinar si una enmienda entrañaba o no nuevas obligaciones. Así, el delegado de los Estados Unidos de América declaró que “*Mi Gobierno opina que un Estado soberano tiene el derecho exclusivo de decidir para sí mismo si una enmienda a un convenio en que el Estado es parte entraña o no una nueva obligación para dicho Estado*”. *Actas del Tercer Congreso de la OMM*, 1959, página 73.

<sup>20</sup> CCLM 35/5

<sup>21</sup> CL 75, párrafo 45.

*resultante fuera desproporcionada con relación a las responsabilidades precedentes de las partes contratantes*<sup>22</sup>.

44. El Consejo remitió las conclusiones a la Conferencia en su período de sesiones de noviembre de 1977. La Conferencia examinó la cuestión muy detalladamente durante varios días de debates. Examinó las enmiendas propuestas para determinar cuál de ellas se consideraba que representaban cargas adicionales para las partes contratantes. La finalidad de esta acción compleja era responder a las preocupaciones de las delegaciones, especialmente en relación con la emisión de certificados de exportación y las modalidades para las inspecciones. Las actas de ocho reuniones de la Conferencia muestran que la intensa interacción mantenida en las delegaciones y entre éstas permitieron alcanzar varios compromisos. No obstante el considerable trabajo realizado, la Conferencia decidió aplazar el examen y la aprobación final de la versión revisada de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria a su reunión de 1979. La Conferencia pidió que la Convención revisada se remitiera a todas las partes contratantes junto con una nota que destacara algunas cuestiones jurídicas. Pidió asimismo que la Convención revisada se remitiera también a los Comités de Agricultura, de Problemas de Productos Básicos y de Asuntos Constitucionales y Jurídicos teniendo en cuenta las observaciones que pudieran haberse recibido<sup>23</sup>.

45. Se debatió largamente pero sin llegar a una conclusión la cuestión particular de si las enmiendas entrañaban o no nuevas obligaciones y ésta fue la razón principal por la que la propuesta se remitió al siguiente período de sesiones de la Conferencia. Muchas de las partes expresaron sus reservas<sup>24</sup>, en algunos casos fuertes reservas y críticas, respecto de los criterios propuestos por el CCLM. En noviembre de 1979, tras examinar la Convención que había sido revisada durante el intervalo entre períodos de sesiones, la Conferencia pudo aprobar la Convención revisada<sup>25</sup>. No obstante, una vez más el texto fue objeto de un debate minucioso en el curso de varias reuniones. Varias delegaciones confirmaron que, como consecuencia de las modificaciones que se habían introducido en el texto revisado propuesto y de los exámenes

<sup>22</sup> CL 72/5, párrafo 46. El CCLM consideró también que debía tenerse en cuenta la posibilidad de establecer restricciones o "exenciones" respecto de algunas obligaciones.

<sup>23</sup> C 77, párrafo 328.

<sup>24</sup> El representante del Brasil declaró, entre otras cosas, "*Tengo que decir que mi delegación se siente inclinada - subrayo la palabra inclinada - a expresar el desacuerdo respecto de las observaciones formuladas por el CCLM a efectos de que no entraña nuevas obligaciones (...). Nos sentiríamos por tanto inclinados asimismo a mostrarnos de acuerdo con Australia también sobre el punto de que el procedimiento para la entrada en vigor para el país en cuestión debería ajustarse a los procedimientos específicos previstos para los casos en que existen nuevas obligaciones. Ello significa que la entrada en vigor tiene lugar sólo por aceptación de la parte contratante en cuestión. Consideramos que es absolutamente correcto y no concordamos, por decirlo en forma más suave, nos sentimos inclinados a no concordar con el CCLM sobre su dictamen respecto de esta cuestión particular*" (C 77/III/PV/6, 26 de noviembre de 1977, página 104). El representante de los Estados Unidos de América declaró, entre otras cosas: "*El delegado de Australia dijo que algunas de las enmiendas crearían algunas dificultades a su Gobierno y a otros gobiernos. La cuestión plantea el mismo problema para nosotros, por lo que concordamos plenamente con su opinión (...) sinceramente, no podemos concordar con la interpretación a que ha llegado el CCLM*" (C 77/III/PV/6, 26 de noviembre de 1977, página 102). El representante de Australia se mostró particularmente categórico en criticar las conclusiones del CCLM y en pedir a lo largo de varios días diversas enmiendas a la Convención: "*El informe del CCLM concluye ahora, mediante algunas fórmulas no especificadas, que la 'carga general' - sea cual sea su significado - no cambiaría sustancialmente. No podemos aceptar de ningún modo la opinión del CCLM de que solamente dos enmiendas tienen importancia en el sentido de 'nuevas obligaciones'. Las palabras del artículo XIII.4 (que contienen una referencia a nuevas enmiendas que contienen nuevas obligaciones) nos parecían claras y la carga de costos y dificultades prácticas que pudieran derivar de un modelo de inspección modificado e ilustran las nuevas obligaciones que habían de asumirse. El CCLM ha puesto ahora en duda los derechos que nosotros junto con otros atribuimos a nuestra firma de la Convención original vigente. Somos ciertamente de la opinión de que los derechos de las partes contratantes no deberían en ningún modo disminuirse por razones de conveniencia administrativa*" (C 77/III/PV/6, 26 de noviembre de 1977, página 101). El representante del Japón mantuvo la posición de que diversas enmiendas propuestas implicaban de hecho nuevas obligaciones (C 77/III/PV/6, 26 de noviembre de 1977, página 102). En 1979, el Gobierno del Japón concluyó que la Convención revisada según se había enmendado no entrañaría nuevas obligaciones para su Gobierno.

<sup>25</sup> Cf. CL 79/REP, párrafos 450-456.

nacionales, podían aceptar la posición de que las enmiendas no entrañaban nuevas obligaciones<sup>26</sup>. De particular importancia a efectos de la posibilidad de llegar progresivamente a un compromiso fue el hecho de que la CIPF había funcionado y continuaría funcionando en el marco de la FAO, y hubo consenso sobre la necesidad de mejorar sus disposiciones<sup>27</sup>.

46. Los órganos rectores de la FAO habían examinado en otras ocasiones enmiendas a convenciones y acuerdos concluidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución de la FAO, tales como las enmiendas al Acuerdo para el establecimiento de una Comisión Regional de Producción y Sanidad Pecuarias para Asia, el Lejano Oriente y el Sudoeste del Pacífico en 1979, el Acuerdo para el establecimiento de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo en 1997, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria también en 1997, el Acuerdo de Protección Fitosanitaria para la Región de Asia y el Pacífico en 1999 y el Acuerdo de Lucha contra la Langosta del Desierto para el Asia Sudoccidental en 2001. En muchos casos, las enmiendas propuestas eran de carácter ordinario y no entrañaban cambios sustanciales en los acuerdos. En ninguno de estos casos se propuso a algunas de las comisiones que se separara del marco de la FAO.

47. El CCLM hizo particular hincapié en el hecho de que, siempre que se tratara de las convenciones y acuerdos concluidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución, en términos generales, era necesario adoptar una interpretación razonablemente restrictiva del concepto de nuevas obligaciones, con el fin de asegurar, en la mayor medida posible, la uniformidad en la aplicación de la Convención así como su adaptación significativa a la nueva tecnología y experiencia adquiridas. En otras palabras, el CCLM no quería impedir que las convenciones y acuerdos que se encuadraran y, por supuesto, se mantuviera en el marco de la FAO pudieran responder a nuevas situaciones, mediante la aplicación de un procedimiento de consenso más laborioso. Esta interpretación restrictiva se reflejó posteriormente en la práctica del CCLM y de los órganos rectores de la FAO al examinar enmiendas a instrumentos concluidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución y que se habían mantenido en el marco de la FAO<sup>28</sup>.

48. De cuanto se ha expuesto emergen tres puntos principales respecto de la práctica de la FAO en relación con la determinación de si determinadas enmiendas entrañan o no nuevas obligaciones:

- 48.1. El primero es que, conforme a la práctica de larga data de la FAO, la cuestión de si una determinada serie de enmiendas entraña o no nuevas obligaciones y, consecuentemente, requiere procedimientos de aceptación o ratificación particulares es una cuestión que incumbe determinar a los distintos Estados a título individual. Ello queda ilustrado por la práctica adoptada en el pasado por la Organización en que una objeción de un determinado Estado y la necesidad de esos Estados de aplicar procedimientos de ratificación se ha considerado incompatible con la posibilidad de calificar enmiendas como enmiendas que no entraña nuevas obligaciones.
- 48.2. El segundo es que en el pasado, principalmente en relación con la revisión de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, hubo un proceso de revisión de determinadas disposiciones teniendo en cuenta requisitos y modificaciones nacionales a las enmiendas propuestas para reflejar tales requisitos. Solo de este modo podría establecerse en forma colectiva si una determinada serie de enmiendas entrañaba o no nuevas obligaciones.

---

<sup>26</sup> Cf. C 79/III/PV, págs 90-96.

<sup>27</sup> Cada parte contratante podría determinar para sí misma si las enmiendas entrañaban o no nuevas obligaciones e introducir en la Convención las enmiendas que fueran necesarias para asegurar que podían aceptar el procedimiento de enmienda más leve propuesto.

<sup>28</sup> Cf. CL 113/LIM/5.

- 48.3. La tercera es que los órganos rectores de la FAO han adoptado sistemáticamente una interpretación restrictiva del concepto de nuevas obligaciones respecto de las enmiendas a acuerdos acogidos en el marco de la FAO que mantuvieran ese carácter. En el caso de tales acuerdos que se han acogido y se mantienen en el marco de la FAO ha sido posible aplicar criterios restrictivos y considerar que algunas enmiendas, que de otro modo hubiesen requerido procedimientos de ratificación, son de carácter secundario, ordinario e instrumental<sup>29</sup>. En ese caso las partes tienen la posibilidad de considerar solo muy en general la “*responsabilidad general respecto de sus obligaciones*” y adoptar una visión sumamente restringida de lo que son las “*nuevas obligaciones*”. Esto es así porque la FAO continúa poniendo en práctica todas las obligaciones asignadas a su propia personalidad jurídica, que los órganos establecidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución no poseen; continúa ocupándose del funcionamiento de los órganos en cuestión; continúa administrando sus bienes; continúa administrando el personal conforme a su propio Estatuto y Reglamento del Personal; continúa siendo la organización que responde en caso de apelaciones o quejas ante el Tribunal Administrativo de la OIT; continúa representando a los órganos en cuestión en cualesquiera procesos de arbitraje; continúa extendiendo a todo el personal el beneficio de sus planes de pensiones y de seguro médico; continúa extendiendo a los órganos en cuestión las prerrogativas e inmunidades que ha negociado o aplicado de otro modo respecto de sus relaciones con prácticamente todos los países del mundo. Y, cuando procede, continúa extendiendo a los órganos en cuestión el beneficio del régimen establecido en los Acuerdos sobre la sede. **Los criterios restrictivos que los órganos rectores han formulado estaban destinados a ser aplicados en el contexto de enmiendas de carácter ordinario a las convenciones y acuerdos acogidos en el marco de la FAO que permanecían y continuaban funcionando en el contexto de la FAO.** Los órganos rectores de la FAO, es decir, el CCLM, el Consejo y la Conferencia, nunca formularon ni aplicaron criterios para la determinación de si un conjunto global de enmiendas destinado a excluir un determinado acuerdo del marco de la FAO entrañaba o no nuevas obligaciones.
49. Por consiguiente, **parecería que los participantes en la tercera reunión extraordinaria de la IOTC celebrada en Goa no se habían percatado tal vez del hecho de que los criterios establecidos por los órganos rectores de la FAO para determinar si ciertas enmiendas entrañaban o no nuevas obligaciones se habían utilizado fuera de contexto, ya que estaban formuladas y destinadas a ser aplicadas a una situación totalmente diferente de la planteada en el caso de la IOTC**<sup>30</sup>.
50. Ello podría explicar también varias circunstancias que han acompañado a los procesos propuestos. Así, varios países indicaron que necesitaban remitir las enmiendas propuestas para someterlas a procedimientos de ratificación internos, mientras que la necesidad de tales procedimientos de ratificación internos (cuyo resultado no es posible prejuzgar) es incompatible

---

<sup>29</sup> Cf. *Bowett's Law of International Institutions*, 5ª edición, por Philippe Sands y Pierre Klein, Londres, Sweet y Maxwell, 2001, páginas 451-453. Esta publicación de referencia sobre la ley de organizaciones internacionales explica que con arreglo a los procedimientos para la enmienda de instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales se hace a veces la diferenciación entre enmiendas secundarias que se realizan en virtud del principio "legislativo" (es decir, que permite a una mayoría enmendar un instrumento que pasa a ser vinculante para la minoría) mientras que las enmiendas principales se realizan por el principio del "consenso" (es decir, con unanimidad y aceptación nacional específica, el principio más establecido).

<sup>30</sup> Ello parecería indicar que no se aplicaban los principios incorporados en el artículo 5 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados respecto de los tratados adoptados en el ámbito de las organizaciones internacionales.

con el procedimiento establecido en el párrafo 4 del artículo XX<sup>31</sup>. Luego, el hecho de que se pida a la FAO que continúe ocupándose del funcionamiento de la IOTC difícilmente es compatible con este procedimiento. De hecho, o bien las enmiendas son de carácter técnico, ordinario, entran en vigor inmediatamente y todos los Miembros de la IOTC asumen inmediatamente todas sus obligaciones; o bien las enmiendas entrañan nuevas obligaciones que la IOTC y sus Miembros no están en condiciones de asumir en el momento de la adopción cuando entran en vigor, y la FAO necesita seguir aplicando disposiciones transitorias.

51. En conclusión, se considera que la cuestión no puede ser considerada en los términos del artículo XX del Acuerdos de la IOTC que parece adolecer de una limitación inherente, es decir, que puede referirse únicamente a las enmiendas relativas a un acuerdo estipulado en el marco de la FAO que mantenga ese carácter. Es discutible considerar que un procedimiento de enmienda destinado a permitir la modificación de un acuerdo en el marco de la FAO pueda utilizarse para establecer un nuevo acuerdo fuera del marco de la FAO y establecer una nueva entidad separada de ésta. Lo que es más importante, no parecería correcto desde el punto de vista jurídico aplicar un procedimiento de enmienda simplificado destinado a abordar cuestiones técnicas y *de carácter ordinario para* adoptar y establecer un nuevo acuerdo internacional y una nueva entidad. Se trata de una forma particular de error jurídico, un vicio de procedimiento, es decir, la aplicación de un procedimiento para una finalidad distinta de aquélla para la cual se había establecido, que en francés se denomina “*détournement de procédure*”. Los criterios formulados por los órganos rectores de la FAO para determinar si ciertas enmiendas entrañan o no nuevas obligaciones se estaban aplicando fuera de contexto, ya que nunca se habían formulado para una situación como la que se estaba considerando. Las enmiendas propuestas parecen entrañar de hecho nuevas obligaciones, como lo confirma el hecho de que algunos países tengan que aplicar procedimientos de ratificación internos y la expectativa, si no la necesidad, de la FAO de continuar ocupándose de la gestión de la IOTC después de la adopción propuesta de las enmiendas.

52. Habida cuenta de lo expuesto, la Organización considera esencial que se aplique un procedimiento jurídico apropiado para la adopción de un nuevo acuerdo. El procedimiento consistiría en la convocación de una conferencia de plenipotenciarios para la adopción de un nuevo acuerdo y la aplicación de un proceso concomitante de retirada y rescisión del acuerdo vigente y la entrada en vigor de un nuevo acuerdo. Para comodidad de consulta, se reproduce en el apéndice adjunto el proyecto de resolución del Consejo en el que se describen estas pautas que se habían remitido al CCLM, y no se recogen las novedades que han tenido lugar posteriormente.

53. Como se indica en el informe de 132º período de sesiones del Consejo, se señala que algunos Miembros de la IOTC han expresado el deseo de que la solución que se adopte sea oportuna y rápida. Por esta razón, la Organización está dispuesta a aplicar activamente cualesquiera disposiciones transitorias que se estimen necesarias. Si todos los Miembros de la IOTC acuerdan que la Comisión debería ser excluida del marco de la FAO de conformidad con un procedimiento jurídico correcto, y si se pidiera a la Organización que aplique disposiciones transitorias, se otorgaría considerable margen a todas las partes interesadas - en el contexto de tales disposiciones - para responder a cualesquiera requisitos funcionales y acoger eficaz y oportunamente cualesquiera preocupaciones particulares. Por consiguiente, los deseos expresados por algunos Miembros de que se adopte una solución oportuna y rápida, no impedirían, de ningún modo posible, la adopción de un proceso jurídico paralelo apropiado para la modificación del régimen jurídico de la IOTC.

---

<sup>31</sup> La ratificación del tratado es la confirmación final de un Estado de que acepta estar vinculado por el tratado en cuestión. Su función es hacer que el tratado sea vinculante respecto de ese Estado; si se rechaza, el tratado se anula en consecuencia en el caso de un tratado bilateral, o no vincula a ese Estado en el caso de un tratado multilateral. Véase p. ej. *International Law*, L. Oppenheim, 7ª Ed. editado por Lauterpacht, 1953, párrafo 510. Véanse también las observaciones de la Comisión de Derecho Internacional sobre la expresión del consentimiento a quedar vinculado por tratados (Cf. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1966, Vol. II, páginas 195- 202). Es evidente que el hecho de que un Estado tenga que someterse a procedimientos de ratificación es incompatible con el artículo XX, párrafo 4 del Acuerdos de la IOTC.

## **VI. SITUACIÓN DE LAS CONSULTAS RESPECTO DE LAS PREOCUPACIONES Y RAZONES RELATIVAS A LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA IOTC**

54. En el recién concluido 132º período de sesiones del Consejo se expresaron varias preocupaciones durante los debates respecto de la eficiencia y la eficacia de la IOTC. Estas preocupaciones fueron las razones por las que la IOTC consideró, a un cierto punto, que tal vez era necesario pasar de la condición de ser un órgano estatutario establecido con arreglo al artículo XIV de la Constitución a ser un órgano fuera del marco de la FAO. Los promotores de esta iniciativa han presentado la cuestión no como un cambio fundamental de la naturaleza de la IOTC y el establecimiento de una nueva entidad regulada por el derecho internacional, sino como un medio de mejorar la eficiencia y eficacia de la IOTC.

55. Habiendo tomado nota de tales preocupaciones y considerando que la mayoría de los Miembros no era favorable a la separación de la IOTC del marco de la FAO, el Consejo concluyó que tales preocupaciones y razones deberían abordarse, con carácter prioritario, mediante debates entre la Secretaría de la FAO y los Miembros de la IOTC interesados. Sucesivamente, la Secretaría informaría de los resultados de dichos debates al CCLM y a cualesquiera otros órganos competentes.

56. Inmediatamente después de la conclusión del período sesiones del Consejo la Secretaría de la FAO inició un proceso de reuniones oficiosas destinadas a emprender el examen por los Miembros de la IOTC, y entre ellos, de cualesquiera dificultades prácticas específicas que se plantearían indudablemente y que necesitarían ser abordadas en el contexto del actual marco de la IOTC. Se consideró a tal propósito que un primer paso necesario consistiría en la identificación de tales dificultades prácticas y ver sucesivamente en qué medida estaban dispuestos los Miembros en cuestión a abordar tales dificultades prácticas mediante soluciones prácticas apropiadas dentro del marco actual.

57. Sin embargo, a la fecha de terminación del presente documento, las consultas con los Miembros de la IOTC y la Secretaría de la FAO de hecho no han tenido lugar todavía. En cualquier caso, aunque el Consejo examinó las diversas cuestiones en conjunto, no está claro si tales consultas pertenecen al ámbito de competencia del Grupo Oficioso de Expertos en Asuntos Jurídicos.

## **VII. MEDIDAS QUE SE ESPERA ADOPTE EL GRUPO OFICIOSO DE EXPERTOS EN ASUNTOS JURÍDICOS**

58. Si invita al Grupo Oficioso de Expertos en Asuntos Jurídicos a que examine este documento y, a la luz de las consideraciones expuestas en él, proporcione su asesoramiento sobre el procedimiento que ha de aplicarse en caso de que en la IOTC exprese el deseo de que se le separe del marco de la FAO.

**APÉNDICE****Fragmento del documento CCLM 81/3****PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO  
CADUCIDAD DEL ACUERDO SOBRE LA IOTC Y CONVOCACIÓN  
DE UNA CONFERENCIA DE PLENIPOTENCIARIOS PARA LA APROBACIÓN  
DE UN ACUERDO SOBRE LA PESCA DEL ATÚN EN EL OCÉANO ÍNDICO  
RESOLUCIÓN .../... DEL CONSEJO****El Consejo:**

**Habiendo considerado** que, en su 105º período de sesiones de noviembre de 1993, tras un proceso de negociación en el seno de la FAO que se había prolongado a lo largo de varios años, aprobó el Acuerdo para la Creación de la Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC) al amparo del Artículo XIV de la Constitución de la FAO y que dicho Acuerdo entró en vigor el 27 de marzo de 1996 con posterioridad al depósito ante el Director General del número preciso de instrumentos de aceptación.

**Observando** que la IOTC es un órgano estatutario de la FAO el cual, como tal, mantiene un gran número de vínculos orgánicos y operacionales con la FAO y no posee capacidad autónoma de ser titular de derechos y obligaciones propios, debiendo, por tanto, actuar a través de la FAO o apoyándose en la personalidad jurídica de esta última.

**Habiendo considerado** que, en su 3ª reunión extraordinaria, celebrada en Goa, India, del 17 al 19 de mayo de 2006, los Miembros de la IOTC examinaron un amplio conjunto de enmiendas dirigidas a modificar la naturaleza del Acuerdo concertado en virtud del Artículo XIV de la Constitución de la FAO en un Acuerdo fuera del marco de dicha Organización.

**Destacando** que, dada la naturaleza de la Comisión del Atún para el Océano Índico como órgano estatutario de la FAO con una autonomía funcional importante y que responde a las necesidades específicas de las Partes en el Acuerdo, debían tenerse en cuenta plenamente los deseos de los Miembros de la IOTC.

**Considerando** que, a la luz de todas las circunstancias pertinentes, debería seguirse un proceso adecuado y ajustado a Derecho para la caducidad del Acuerdo vigente en el marco de la FAO y la puesta en vigor de un nuevo Acuerdo fuera de dicho marco, así como que el proceso debería orientarse por los principios dominantes de que es esencial preservar plenamente los deseos e intereses de todas las partes afectadas, entre ellas la FAO y sus Miembros, así como los Miembros actuales de la IOTC, evitando al mismo tiempo cualquier riesgo futuro de inseguridad jurídica para todas las partes interesadas.

**Manifestando la opinión** de que la FAO debería apoyar activamente el proceso de puesta en vigor de un nuevo Acuerdo sobre la Pesca del Atún en el Océano Índico y debería adoptar todas las medidas prácticas que se requieran a tal efecto de conformidad con los deseos y exigencias de los Miembros de la IOTC.

**Habiendo examinado** el Informe del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos en su 81º período de sesiones celebrado en Roma los días 4 y 5 de abril de 2007.

1. **Pide** al Director General que convoque una Conferencia de Plenipotenciarios para la aprobación de un nuevo Acuerdo sobre la Pesca del Atún en el Océano Índico diferente del Acuerdo existente y que incorpore las enmiendas propuestas por la Comisión en su 3ª reunión extraordinaria celebrada en Goa, India, del 17 al 19 de mayo de 2006, así como las demás enmiendas que pueda convenir la Conferencia de Plenipotenciarios, de conformidad con la orientación proporcionada por el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos en su 81º período de sesiones de abril de 2007.

2. **Apoya** la recomendación de que, a fin de asegurar la continuidad entre la Comisión existente y la nueva, se dé comienzo a un proceso concomitante de retirada y caducidad del vigente Acuerdo sobre la IOTC y de entrada en vigor de un nuevo Acuerdo.
3. **Pide** al Director General que, sin perjuicio de las opiniones y exigencias de los Miembros futuros de la nueva Comisión, aplique las medidas transitorias precisas a fin de asegurar la continuidad entre la Comisión existente y la nueva y con el fin de facilitar el funcionamiento de la nueva Comisión.
4. **Pide** al Director General que, sin perjuicio de lo anterior, adopte las medidas adicionales necesarias destinadas a facilitar el proceso.