



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

88.º período de sesiones

Roma, 23-25 de septiembre de 2009

ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS ÓRGANOS ESTATUTARIOS PARA QUE, PERMANECIENDO DENTRO DEL MARCO DE LA FAO, PUEDAN EJERCER UNA MAYOR AUTORIDAD FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA

INTRODUCCIÓN

1. El Plan inmediato de acción (PIA) para la renovación de la FAO (2009-11), aprobado por la Conferencia en su 35.º período (extraordinario) de sesiones, contiene la siguiente matriz de medidas sobre ética:

“28. Los órganos estatutarios y convenios se verán reforzados, gozando de mayor autonomía financiera y administrativa en el marco de la FAO y de un mayor grado de autofinanciación por parte de sus miembros. Tendrán una línea de acceso directo a los comités técnicos adecuados de la FAO. Rendirán cuentas al Consejo y la Conferencia de la FAO por el uso de aquella parte de su financiación que proceda de las cuotas asignadas de la FAO.

2. La matriz de medidas pertinente es la siguiente:

“Las conferencias de las partes en tratados, convenios y acuerdos como el Codex y la CIPF (incorporadas en el marco de los estatutos de la FAO) podrán señalar cuestiones a la atención del Consejo y de la Conferencia por conducto del comité técnico competente (Modificación de los Textos Fundamentales) (Medida 2.68 del PIA)

“Emprender un examen con miras a realizar los cambios necesarios con el fin de permitir que los órganos estatutarios que así lo deseen tengan mayores facultades en el plano financiero y administrativo y movilicen fondos adicionales de sus miembros, a la vez que se mantienen en el marco de la FAO y conservan una línea de notificación con ella (Medida 2.69 del PIA)”.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

3. La aplicación de estas medidas está relacionada con la medida 3.17 del PIA, que dice:

“Examinar tratados, convenios, acuerdos y organismos e instrumentos similares establecidos en virtud de los artículos VI, XIV y XV de la Constitución de la FAO con miras a que desarrollen un mayor grado de autofinanciación gracias a sus miembros (véase también 2.69). Presentar informes al Consejo y a las partes en los acuerdos”.

4. Paralelamente con las actividades previstas por el PIA, se ha realizado recientemente una evaluación independiente de la labor de la FAO sobre los instrumentos internacionales¹. Sin especificar la naturaleza de las iniciativas que habrá de emprender la FAO, en la evaluación se recomendó que en los acuerdos que se negocien en el futuro la Organización procurara aclarar el alcance y la naturaleza de las relaciones entre la FAO y el instrumento objeto de negociación o el órgano que se estaba creando. Por lo que respecta a los acuerdos ya en vigor, en la evaluación se recomendó que la FAO adoptara iniciativas positivas idóneas para resolver *“las cuestiones relacionadas con la autonomía”*², pero no proporcionó orientación sobre el contenido de las iniciativas que habían de emprenderse.

5. En sus deliberaciones, el Comité del Programa, en su 101.º periodo de sesiones, celebrado en mayo de 2009, *“subrayó la importancia de que se emprendiera el examen previsto en el PIA (medida 2.69) con el fin de abordar las cuestiones referidas a la autonomía de los órganos estatutarios situados en el marco de la FAO, con referencia especial a los del artículo XIV, y su relación con la Organización. El Comité tomó nota de que se presentaría un documento sobre el asunto en fecha posterior de 2009”.*

OBSERVACIONES PRELIMINARES RESPECTO DEL ALCANCE DEL EXAMEN

6. Es necesario abordar cuestiones de carácter preliminar y metodológico, con el fin de aclarar el objeto de este examen.

A. Órganos estatutarios comprendidos en este examen

7. En el PIA se hace una referencia genérica a los órganos estatutarios y se citan *“órganos estatutarios, convenios, tratados, Codex, etc.”* Además, en las medidas del PIA se hace referencia a los órganos establecidos en virtud de los artículos VI, XIV y XV de la Constitución. Sería útil, por tanto, tratar de aclarar el ámbito de este examen a la luz de estas referencias.
8. Durante muchos años, en la FAO se ha hecho referencia en la práctica a un concepto vago de *“órganos estatutarios”* definido de una forma un tanto amplia. Este concepto de órgano estatutario solía ser muy amplio, ya que comprendía todos los *“órganos”* de la Organización. Los órganos rectores, cuya definición habrá de incorporarse en los Textos Fundamentales³, se consideraban un subconjunto de los *“órganos estatutarios”*.

¹ Evaluación de la labor de la FAO sobre los instrumentos internacionales, PC 101/5a).

² PC 101/5a, recomendación 4.2. La Administración aceptó esta recomendación en la medida en que la ésta se refería a la propia Administración y formuló las siguientes observaciones. En primer lugar, *“Es muy importante y deseable que se defina exactamente la vinculación del instrumento con la FAO. No obstante, la naturaleza del vínculo es, en gran medida, una cuestión de negociación que podría no ajustarse a un patrón uniforme preestablecido”*. En cuanto a la segunda recomendación, *“La Administración hace suya la necesidad de resolver las “cuestiones relacionadas con la autonomía” en un “proceso afirmativo” continuo y está determinada a resolver estas cuestiones en la medida de lo posible en el marco de la Organización. Se ha solicitado un examen de la cuestión en el marco del PIA. La Administración lamenta que la evaluación no proporcionara más orientaciones sobre esta cuestión importante y compleja”*. (PC 101/5(a) Sup. 1. Evaluación de la labor de la FAO sobre los instrumentos internacionales – Respuesta de la Administración, página 11.)

³ La definición propuesta que debería aprobarse en la siguiente reunión de la Conferencia es la siguiente: *“Los órganos rectores de la FAO son los órganos que, directa o indirectamente a través de sus órganos principales, contribuyen, dentro de sus respectivos mandatos, a: a) la definición de las políticas generales y los marcos regulatorios de la*

9. La expresión genérica “*órganos estatutarios*” se sigue utilizando e incluye numerosos comités y comisiones establecidos en virtud de los artículos VI o XIV de la Constitución, que se ocupan en su mayor parte de cuestiones técnicas y científicas. En el futuro, se podría considerar que por órganos estatutarios se entienda todos los órganos de la Organización que no son órganos rectores. Como regla general, los órganos estatutarios establecidos al amparo del artículo VI son parte de la Organización. No tienen “*vida propia*”. **Con la notable excepción de la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius, que tiende a constituir una categoría propia y a la que se harán algunas referencias en este examen, los órganos establecidos en virtud del artículo VI se mantendrán fuera de este examen.** Estos órganos no tienen vida propia y, desde el punto de vista jurídico e institucional, están plenamente integrados en el ámbito de la FAO (el Apéndice I del presente documento contiene un cuadro en el que se pone de relieve la distinción entre órganos establecidos en virtud de los artículos VI y XIV).

10. **En consecuencia, este examen preliminar se refiere fundamentalmente a los órganos creados por convenio o acuerdo con arreglo al artículo XIV⁴.** No obstante, algunas de sus

Organización; b) el establecimiento del Marco estratégico, el Plan a plazo medio y el Programa de Trabajo y Presupuesto; y la gestión y administración de la Organización o la supervisión de las mismas. Los órganos rectores comprenden la Conferencia, el Consejo, el Comité del Programa, el Comité de Finanzas, el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, los Comités Técnicos (a saber, el Comité de Problemas de Productos Básicos, el Comité de Pesca, el Comité Forestal, el Comité de Agricultura y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial) y las Conferencias Regionales (para África, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, así como el Cercano Oriente)”.

⁴ El Artículo XIV de la Constitución de la FAO dice lo siguiente:

1. *La Conferencia puede, por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos y de conformidad con las normas adoptadas por la Conferencia, aprobar y someter a los Estados Miembros convenciones y acuerdos sobre cuestiones relativas a la alimentación y la agricultura.*

2. *El Consejo, con arreglo a las normas adoptadas por la Conferencia y con el voto de dos tercios, al menos, de sus componentes, puede aprobar y someter a los Estados Miembros:*

a) acuerdos sobre cuestiones relativas a la alimentación y la agricultura que sean de particular interés para los Estados Miembros de las regiones geográficas especificadas en tales acuerdos y que deban aplicarse solamente a las referidas regiones;

b) convenciones o acuerdos suplementarios tendientes a cumplimentar cualquier convención o acuerdo que haya entrado en vigor en virtud de lo dispuesto en los párrafos 1 ó 2 a).

3. *Las convenciones, acuerdos, y convenciones o acuerdos suplementarios deberán:*

a) someterse a la Conferencia o al Consejo por conducto del Director General y en nombre de la reunión o conferencia técnica de que hayan formado parte los Estados Miembros y que haya contribuido a redactar la convención o acuerdo y sugerido que se presente a los Estados Miembros interesados para su interesados para su aceptación;

b) contener estipulaciones concernientes a la elegibilidad para participar en los mismos de los Estados Miembros de la Organización y de los que, no siéndolo, pertenezcan a las Naciones Unidas, a cualquiera de sus organismos especializados o al Organismo Internacional de Energía Atómica, y a las organizaciones regionales de integración económica, incluidas las Organizaciones Miembros, a las que sus Estados Miembros hayan transferido la competencia sobre asuntos dentro del alcance de las convenciones, acuerdos y convenciones o acuerdos suplementarios, inclusive la facultad de concertar tratados en relación con los mismos, así como al número necesario de aceptaciones por parte de los Estados Miembros para que entren en vigor, asegurando con ello que dichas convenciones, acuerdos y convenciones o acuerdos suplementarios constituirán una verdadera contribución al logro de sus objetivos. Tratándose de convenciones, acuerdos y convenciones o acuerdos suplementarios por los que se creen comisiones o comités, la participación de los Estados no miembros de la Organización que pertenezcan a las Naciones Unidas, de cualquiera de sus organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica o de organizaciones regionales de integración económica distintas de las Organizaciones Miembros estará sujeta, además, a la previa aprobación de dos tercios, por lo menos, de los componentes de esas comisiones o comités. Cuando en una convención, acuerdo y convención o acuerdo suplementarios se estipule que una Organización Miembro o una organización regional de integración económica que no es Organización Miembro pueden ser partes en ellos, se establecerán en los mismos los derechos de voto que habrán de ejercer dichas organizaciones, así como otras condiciones de participación. En tales convenciones, acuerdos y convenciones o acuerdos suplementarios, cuando los Estados Miembros de la organización no participen en dichas convenciones,

observaciones podrían tener cierta relevancia para los órganos establecidos en virtud del artículo VI, en particular la Comisión del Codex Alimentarius, si bien este examen no se centra en estos órganos.

B. Características generales de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución

11. El artículo XIV prevé la negociación en las reuniones convocadas por el Director General o en su nombre y la subsiguiente aprobación de convenios y acuerdos por la Conferencia o el Consejo. De estos instrumentos se dice que tienen “*vida propia*” y que normalmente estipulan obligaciones que se extienden más allá de las establecidas en la Constitución y otros textos fundamentales de la FAO. Por ejemplo, estos órganos pueden adoptar medidas reglamentarias directamente vinculantes para los miembros y pueden tener presupuestos autónomos. Todo órgano establecido en virtud del artículo XIV es financiado totalmente por contribuciones de los miembros, mientras que en el caso de otros órganos, la contribución financiera de la FAO es de carácter residual. Los secretarios de algunos de estos órganos son nombrados por el Director General en consulta con los miembros o de acuerdo con ellos y, en algunos casos, aunque en última instancia son designados por el Director General, los secretarios son elegidos por los miembros. En algunos casos, los órganos en cuestión aprueban sus presupuestos y el programa de trabajo y los secretarios rinden informes directamente a los miembros respecto de la ejecución del presupuesto y el programa de trabajo. Por lo general se ha considerado que estos órganos tienen autonomía funcional.

12. El grado de autonomía de que gozan depende de los factores anteriormente mencionados, con especial referencia a las modalidades de financiación. Aunque las convenciones y los acuerdos se negocian “dentro” de la FAO y son aprobados en última instancia por la Conferencia en el caso de las convenciones universales, o por el Consejo en el caso de los acuerdos regionales, en general se ponen en vigor con procedimientos de aceptación o ratificación por los distintos Estados y las organizaciones regionales de integración económica que tengan derecho a constituir parte de ellos.

13. Por otra parte, las convenciones y acuerdos se encuadran en el marco de la FAO y mantienen vínculos muy estrechos con la Organización, incluso en situaciones en que los órganos que establecen gozan de considerable autonomía. Esta situación se manifiesta de muchas maneras. La pertenencia solo está abierta a los Miembros de la FAO o de las Naciones Unidas, de sus organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica. Los órganos pueden adoptar y enmendar sus propios reglamentos financieros, siempre que dichos reglamentos sean congruentes con los principios englobados en la reglamentación financiera de la Organización. Los reglamentos financieros se deben notificar al Comité de Finanzas, que puede invalidar tales reglamentos, o cualesquiera enmiendas a los mismos, si no guardan coherencia con

acuerdos o convenciones o acuerdos suplementarios, y cuando otras partes emitan un sólo voto, deberá estipularse que la organización en cuestión emitirá un sólo voto en cualquier órgano establecido por dichas convenciones, acuerdos y convenciones o acuerdos suplementarios, pero gozará de iguales derechos de participación que los Estados Miembros que son partes en dichas convenciones, acuerdos, convenciones o acuerdos suplementarios;

c) no implicar más obligaciones de carácter económico para los Estados Miembros no signatarios que las cuotas previstas en el párrafo 2 del Artículo XVIII de esta Constitución.

4. Toda convención, acuerdo, convención o acuerdo suplementario aprobado por la Conferencia o el Consejo para someterlo a los Estados Miembros entrará en vigor para cada parte contratante según determinen la convención, acuerdo, convención o acuerdo suplementario.

5. En cuanto a los Miembros Asociados, las convenciones, acuerdos, convenciones o acuerdos suplementarios serán sometidos a la autoridad que tenga a su cargo las relaciones internacionales del Miembro Asociado.

6. La Conferencia establecerá normas que señalen el procedimiento que debe seguirse para asegurar toda consulta adecuada con los gobiernos y la conveniente preparación técnica antes de que la Conferencia o el Consejo examine las convenciones, acuerdos, convenciones o acuerdos suplementarios que se propongan.”

los principios del Reglamento Financiero de la FAO. Las contribuciones, sea que se destinen al presupuesto, o bien a cualquier otra actividad, deberán abonarse a un fondo fiduciario que la Organización administrará de conformidad con los procedimientos financieros de la Organización. Los instrumentos constitutivos de los órganos no les confieren personalidad jurídica, es decir la capacidad de ser titulares de derechos y obligaciones propios y, por tanto, deben actuar a través de la FAO o apoyándose en la capacidad jurídica de ésta, confirmada por un examen de la cuestión por el Consejo⁵. El secretario y el personal de estos órganos son funcionarios de la FAO, nombrados por el Director General y sometidos al Estatuto del Personal y a los reglamentos de la Organización. Su relación laboral es con la Organización, que es la parte demandada si algún funcionario decide presentar una demanda derivada de la relación laboral. El Director General, en su calidad de representante legal de la FAO, posiblemente tenga que responder por cualquier responsabilidad legal derivada del funcionamiento de los órganos, sin perjuicio de que toda responsabilidad financiera deberá correr a cargo del presupuesto del órgano en cuestión. Los órganos se benefician de una amplia serie de facilidades, privilegios e inmunidades, pero están vinculados también por obligaciones inherentes, que van ligadas al régimen jurídico de la FAO estipulado en algunos instrumentos multilaterales y bilaterales, en particular la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, de 21 de noviembre de 1947, así como en una extensa red de acuerdos bilaterales entre la FAO y los países, que han suplementado los derechos y las obligaciones establecidos en la Convención citada en los países interesados.

14. Las convenciones y acuerdos establecidos en virtud del artículo XIV son de carácter híbrido. Son, claramente, tratados que se ajustan al derecho internacional en que las Partes desempeñan un papel importante; por otra parte estos tratados se encuadran en el marco de la FAO y funcionan a través de la FAO⁶. Esta posición que en ocasiones ha originado algún debate se ha visto confirmada por la práctica aplicada en el pasado por la Organización⁷. En particular, dicha posición se reafirmó recientemente en el contexto de presentaciones realizadas ante el CCLM y el Consejo en relación con la Comisión del Atún del Océano Índico y adoptada por las Partes en el Acuerdo por el que se establece la Comisión. El presente examen no se propone examinar la naturaleza de las convenciones y acuerdos establecidos en el marco de la FAO, sino más bien determinar en qué forma algunos de los órganos que actualmente funcionan en este marco o que podrían establecerse en este marco podrían dotarse de una autonomía administrativa y financiera adicional. No obstante, estos planteamientos son fundamentales para comprender el régimen jurídico de los órganos y el contexto jurídico en el que desempeñan sus actividades.

15. El presente examen se centrará en las convenciones y acuerdos concluidos con arreglo al artículo XIV que, en virtud de sus disposiciones, gozan de considerable

⁵ CL 127/REP, párr. 90.

⁶ El artículo 5 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se titula “*Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional*” y dice lo siguiente: “La presente Convención se aplicará a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.” Tal como se desprende de los trabajos preparatorios de la Comisión de Derecho Internacional, los tratados concluidos con las organizaciones internacionales deben considerarse en gran parte una categoría por sí misma y si bien debía preservarse la libertad de los Estados negociadores, las etapas principales de la vida de tales tratados se consideran materia de incumbencia de las organizaciones, ya que estos tratados constituyen normalmente la labor de las organizaciones.

⁷ La Secretaría preparó hace unos dos años dos documentos largos en que se investigaba esta cuestión compleja incluso desde la perspectiva del origen de las convenciones y acuerdos concluidos con arreglo al artículo XIV de la Constitución. Estos documentos eran: “*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)*”, CCLM 81/3; y “*Observaciones complementarias sobre las propuestas de cambio de régimen jurídico de la Comisión del Atún para el Océano Índico*”, documento IOTC/REV.1 para el Grupo oficioso de expertos legales con relación al proceso de cambio de naturaleza de un órgano estatutario establecido en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO en un órgano fuera del marco de la FAO (posible cambio del régimen jurídico de la Comisión del Atún para el Océano Índico).

autonomía. El examen abordará las convenciones o acuerdos vigentes, así como posibles convenciones y acuerdos futuros que pudieran establecerse en el marco de la FAO. Como se ha indicado anteriormente, las comisiones y comités establecidos en virtud del artículo VI de la Constitución quedan, por cuestión de principio, fuera del ámbito de este examen, salvo en el caso particular de la Comisión del Codex Alimentarius.

16. Por último, en el párrafo 1 del artículo XV de la Constitución se estipula que *“La Conferencia podrá autorizar al Director General a concertar acuerdos con los Estados Miembros para la creación de instituciones internacionales que se ocupen de cuestiones relativas a la agricultura y a la alimentación”*. Esta disposición no se ha aplicado en los últimos 50 años y actualmente no hay ninguna institución internacional establecida en virtud de la misma. Además, no parece que exista una clara idea de cómo funcionaría esta disposición en el futuro. Por consiguiente, lo que pudieran ser los órganos establecidos en virtud del artículo XV queda también fuera del ámbito de este examen.

C. Necesidad de una determinación administrativa de los órganos estatutarios que podrían beneficiarse de las facilidades previstas en este examen

17. Al definir el ámbito de este examen es también importante tener en cuenta que será necesario determinar sobre la base de las disposiciones de los instrumentos constitutivos de cada organismo, sus características operativas y las opiniones de los miembros sobre si el órgano en cuestión debería poder ejercer una mayor autonomía financiera y administrativa. Al parecer sería necesario determinar, caso por caso, si determinadas demandas de mayor autonomía son legítimas, teniendo en cuenta las opiniones y necesidades de los miembros y si, en general, están justificadas a la luz de los requisitos funcionales de los órganos en cuestión y no son, por ejemplo, una petición originada en el ámbito de la secretaría.

18. Este planteamiento parece quedar confirmado por el texto de la medida 2.69 del PIA, que no se refiere a todos los órganos estatutarios, sino que hace referencia específica a los órganos estatutarios *“que desean tener mayores facultades en el plano financiero y administrativo”*.

19. **La determinación de los órganos a los que podría dotarse de mayores facultades administrativas y financieras incumbiría a la Administración, teniendo en cuenta principalmente las opiniones de los miembros, la naturaleza de las actividades que se realizan y el régimen jurídico del órgano en cuestión, especialmente por lo que respecta a la cuestión de si el órgano está plenamente financiado con cargo a presupuestos autónomos. Sería necesario determinar qué órganos podrían beneficiarse de las disposiciones propuestas en este documento⁸.**

D. Principios y procedimientos que regirán las convenciones y acuerdos concertados en virtud de los artículos XIV y XV de la Constitución, y las comisiones y comités establecidos de conformidad con el artículo VI de la Constitución – Parte R de los Textos Fundamentales

20. Las cuestiones concernientes a la relación entre los órganos estatutarios, en especial los órganos establecidos en virtud del artículo XIV y la Organización, y la necesidad de conciliar la autonomía funcional y el hecho de estar encuadrados en el marco de la FAO no son nuevos y se remontan a comienzos de los años cincuenta en que los órganos rectores expresaron su preocupación por la cuestión. Ello dio lugar a que en 1957 la Conferencia aprobara los *“Principios y procedimientos que regirán las convenciones y acuerdos concertados en virtud de los artículos XIV y XV de la Constitución, y las comisiones y comités establecidos de conformidad con el artículo VI de la Constitución”*. Los Principios fueron enmendados en limitadas ocasiones,

⁸ Existe el riesgo evidente de que los órganos estatutarios y los secretarios de estos organismos pudieran beneficiarse de un régimen más favorable sin justificación.

especialmente en 1991, con el fin de dotar a algunos órganos, especialmente los órganos con presupuestos autónomos, de mayor autonomía administrativa⁹.

21. Tal vez sea necesario enmendar algunos de estos principios, como consecuencia del examen actual. **Algunas enmiendas se mencionan en este documento, mientras que otras podrían ser el resultado del proceso de examen del presente documento. Se propone que estas enmiendas sólo se emprendan una vez que se haya concluido el proceso de examen del presente documento y se hayan determinado todas las medidas que han de aplicarse a tal respecto.**

E. Carácter preliminar de este examen

22. **Se ha de subrayar que el presente documento tiene un carácter preliminar.** Se ha elaborado como documento que ha de presentarse al CCLM, ya que, cuando en el pasado se han examinado cuestiones de esta naturaleza, ha habido siempre una fuerte dimensión institucional y jurídica y el asunto se ha considerado como elemento de “*reforma de la gobernanza*”, y ha determinado numerosas enmiendas a los Textos Fundamentales.

23. No obstante, el ámbito del examen se extiende mucho más allá del mandato del CCLM y en gran medida se refiere a cuestiones que atañen al mandato del Comité de Finanzas. Además, este examen podría afectar a algunos comités técnicos, así como a algunos órganos estatutarios, en particular, los órganos establecidos con arreglo al artículo XIV.

24. **Se invita al CCLM a que asesore sobre qué órganos, además del Comité de Finanzas, deberían ocuparse de este examen, dada la amplia gama de cuestiones de carácter administrativo tratadas. Podría considerarse tal vez la posibilidad de remitir el examen a varios órganos estatutarios.**

F. Carácter diferenciado de las recomendaciones del presente examen

25. Este examen abarca una serie de cuestiones que se han señalado a la atención de la secretaría de muchas maneras (a petición de los miembros o secretarios de los órganos estatutarios, o por iniciativa de otras unidades de la Organización) a lo largo de los años. En algunos casos, algunas de las cuestiones planteadas han suscitado algún debate en el ámbito de los órganos rectores de la FAO. No obstante, cabe subrayar que las cuestiones consideradas en el presente examen no son de la misma naturaleza. Algunas de ellas pueden ser modificadas mediante decisiones adoptadas exclusivamente en el ámbito de la autoridad de la Administración. En otros casos, la aplicación de las propuestas podría plantear cuestiones de principio para la FAO y sus miembros, que deberían abordarlas. En algunos casos podría requerirse la consulta con otros organismos de las Naciones Unidas. Algunas de las propuestas podrían requerir cambios apropiados en los instrumentos constitutivos de los órganos estatutarios.

G. Relación entre el examen actual y el proceso de introducción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en la FAO

26. Análogamente a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los órganos rectores de la FAO han dado mandato de aplicar las Normas Internacionales de Contabilidad del

⁹ La Conferencia, en su 26.º período de sesiones de 1991, señaló que se habían registrado varios acontecimientos, tanto en la Organización y, más en general, en el escenario mundial, que requerían un examen de las disposiciones de la Parte R de los Textos Fundamentales, con el fin de introducir una mayor flexibilidad. Entre ellos, el establecimiento de comisiones de conformidad con el artículo XIV, con presupuestos independientes financiados directamente por las partes en el acuerdo fuera del marco del Programa ordinario de la Organización. Además, otras comisiones actualmente objeto de examen, en particular, las comisiones regionales de pesca a la luz de los cambios en el Derecho del Mar, deberían disponer de una gama más amplia de responsabilidad y de mayores facultades. La Conferencia, en aquella época, convino en que sería oportuno y jurídicamente conveniente modificar algunos de los principios y, en consecuencia, algunos de los principios fueron de hecho modificados.

Sector Público (NICSP) en la FAO. Se presenta periódicamente informe sobre la marcha del proyecto sobre las NICSP al Comité de Finanzas.

27. Las NICSP representan un nuevo conjunto de normas internacionales de contabilidad y requisitos de información para la preparación y presentación de los estados financieros destinados a asegurar informes financieros más transparentes y completos, en consonancia con las mejores prácticas internacionales. Una de las características de las NICSP es la consolidación de los estados financieros. La consolidación es un proceso mediante el cual los estados financieros de una organización se combinan con los de sus "entidades controladas" o "empresas mixtas", como si fueran una sola entidad económica. La cuestión de qué es lo que una organización debe incluir cuando prepara sus estados financieros anuales consolidados entraña una importancia fundamental, ya que la decisión de incluir o excluir determinadas entidades puede tener repercusiones en los estados financieros y en la imagen que ofrecen de las finanzas de la organización. La presentación de los estados financieros de determinadas entidades es un indicador visible de la responsabilidad de una organización con respecto a las entidades y las obligaciones para con esas entidades.

28. En este examen se centra la atención en las cuestiones operativas y jurídicas. No obstante, muchas de las observaciones contenidas en este examen tendrá repercusiones directas en los indicadores de control por parte de la FAO y podrían proporcionar datos para determinar si un órgano establecido en virtud del Artículo XIV de la Constitución es controlado por la FAO y si ha de ser incluido o excluido de los estados financieros consolidados de la FAO. Es importante, por consiguiente, que el CCLM tenga presente que cualesquiera decisiones que se adopten desde una perspectiva operativa o jurídica podrían tener repercusiones en la presentación de los informes financieros. No obstante, si bien dependa de las decisiones que se adopten en el contexto de este examen, o como consecuencia del mismo, el proceso de introducción de las NICSP se llevará a cabo separadamente y se presentará informe a los órganos rectores pertinentes, con especial referencia al Comité de Finanzas.

POSIBLES SECTORES EN QUE LOS ÓRGANOS ESTATUTARIOS PODRÍAN ESTAR DOTADOS DE MAYOR AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

29. En esta sección se indican los sectores identificados como temas respecto de los cuales los órganos estatutarios y sus secretarios podrían estar dotados de mayor autonomía. Se esbozan posibles soluciones y se invita al CCLM a que ofrezca sus opiniones sobre las sugerencias hechas y asesore sobre si las cuestiones deberían ser abordadas por otros órganos rectores de la Organización y los órganos estatutarios pertinentes.

A. Relaciones externas

30. En general los principios estipulan en términos claros que las "relaciones externas" de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV deben ajustarse a los procedimientos y directrices de la FAO. En consecuencia, los párrafos 28 y 29 prevén cuanto sigue:

“Relaciones con organizaciones internacionales

28. *Las relaciones entre las comisiones o comités creados en virtud del Artículo VI y otras organizaciones internacionales se regirán por el Artículo XIII de la Constitución y el XXIV.4 (c) del Reglamento General de la Organización, así como por las normas aprobadas por la Conferencia sobre relaciones con otras Organizaciones internacionales. Los citados preceptos regirán también las relaciones entre las comisiones y comités creados en virtud de convenciones y acuerdos al amparo del Artículo XIV de la Constitución y otras organizaciones internacionales.*

Relaciones con los gobiernos

29. *Las comisiones y comités creados en virtud de los Artículos VI y XIV de la Constitución no deberán, en principio, ser facultados para concertar acuerdos con los gobiernos que no sean miembros de dichas comisiones y comités. Cuando tal cosa se considere oportuna se incorporará a los estatutos, convención o acuerdo correspondientes una disposición precisa a tal efecto, indicando los límites de tales facultades y especificando que todos esos acuerdos se concertarán por mediación del Director General de la Organización.*

31. Algunos secretarios, con ocasión de los debates en los órganos estatutarios, han señalado a veces la conveniencia de que se les otorguen mayores facultades respecto de las relaciones con terceros, tanto en lo referente a la asistencia a reuniones externas como a la negociación y conclusión de acuerdos.

a) **Asistencia a reuniones externas**

32. Por lo que respecta a la asistencia a reuniones externas, en virtud de una política de larga data aplicada por la Organización, todas las invitaciones deberían recibir una única respuesta oficial de la FAO¹⁰. Se han establecido unidades de coordinación encargadas de supervisar la asistencia a reuniones organizadas por organizaciones u órganos dedicados a los respectivos sectores de responsabilidad. Se ha elaborado una base de datos institucional de las reuniones externas, que se mantiene en forma centralizada. Todas las invitaciones que se reciban deberán, bajo la responsabilidad de las unidades principales o de coordinación, registrarse inmediatamente en la base de datos institucional. Tras consultar con otras unidades interesadas de la sede o las oficinas descentralizadas, las propuestas de asistencia de la FAO y el proyecto de respuesta a la invitación se remiten a la Oficina del Director General para su aprobación o firma, según proceda. La Organización se adhiere estrictamente a una política destinada a reducir al mínimo posible los viajes y costos del personal y para asegurar la representación de la FAO en reuniones externas, siempre que sea posible, por oficiales adscritos a oficinas descentralizadas o de enlace. Asimismo, las propuestas de asistencia a reuniones externas que prevén el viaje de un funcionario con cargo a fondos del Programa ordinario se someterán a la aprobación de la Oficina del Director General.

33. Algunos de tales procedimientos están en vigor, aunque tal vez no siempre se sigue estrictamente su aplicación. En consecuencia, los funcionarios designados para representar a la Organización en una reunión en la que tienen que adoptar una posición sobre cuestiones que prevén decisiones en el plano financiero o de las políticas deberán recabar, antes de partir de su oficina, una nota informativa sobre la posición de la FAO respecto de los temas que han de debatirse. Según la importancia de los problemas, incumbe al Subdirector General competente decidir si dicha nota debe ser aprobada por el director de la división correspondiente, o por él mismo, o si se debe solicitar una aprobación especial de la Oficina del Director General. Los documentos o declaraciones que habrán de presentar o entregar los funcionarios en representación de la FAO en las reuniones de otras organizaciones deberán ser aprobados previamente por el director de la división correspondiente quien, en caso necesario, los remitirá al Subdirector General o el Director General Adjunto. Por último, el funcionario que represente a la FAO en una reunión externa deberá redactar un informe sobre la reunión para transmitirlo a la unidad de coordinación competente. Esta unidad deberá enviar a la Oficina del Director General, acompañada de sus observaciones, una copia de los informes que tengan consecuencias en el plano financiero o de las políticas.

34. Es incierto el carácter jurídico de estas instrucciones por lo que respecta a los secretarios de los órganos estatutarios que disponen de presupuestos autónomos y gozan de una autonomía sustancial. Se han dado situaciones en que estas instrucciones se han aplicado respecto de los

¹⁰ Boletín del Director-General N° 96/12 de 11 de abril de 1996 revisado por el Boletín del Director-General N° 96/12 Corr. 1

secretarios de estos órganos, que han planteado objeciones al respecto. Se ha consultado con la Oficina de Asuntos Jurídicos en relación con estas instrucciones.

35. Las preocupaciones relacionadas con las instrucciones son importantes y deberían seguir aplicándose en toda la FAO para asegurar que la participación en reuniones externas se lleve a cabo en forma coordinada y unificada.

36. **No obstante, sería conveniente excluir del ámbito de aplicación de estas instrucciones a algunos órganos estatutarios, incluidos los órganos establecidos en virtud del artículo XIV y que gozan de considerable autonomía funcional¹¹.** En algunos casos, tales órganos estatutarios, conforme a sus instrumentos constitutivos, deberán coordinar y mantener un estrecho contacto (en ocasiones, realizar actividades conjuntas) con organizaciones, por lo que es de prever que los respectivos secretarios ejecutivos tengan que viajar. En algunos casos, se prevé una asignación específica para viajes en los presupuestos de los órganos en cuestión y los secretarios ejecutivos están obligados a proporcionar información sobre sus relaciones con órganos externos. Los secretarios ejecutivos deberían tener también la posibilidad de indicar los funcionarios a sus órdenes que deberían poder participar en las reuniones externas.

37. **Tal vez sea necesario reflejar este aspecto en los Principios revisados que actualmente se recogen en la Parte R de los Textos Fundamentales.**

b) **Conclusión de acuerdos con otras organizaciones e instituciones**

38. La Organización ha adoptado también los procedimientos establecidos en el documento “*Policy guidelines on preparation, clearance and signature of agreements, memoranda of understanding and exchanges of letters*” (Directrices para la preparación, autorización y firma de acuerdos, memorandos de entendimiento y el intercambio de cartas) actualmente publicado en el Boletín del Director General n.º 99/9, de 5 de mayo de 1999. Estas directrices se aplican a todos los acuerdos concluidos con terceros, salvo para los acuerdos contractuales, los acuerdos de fondos fiduciarios y los acuerdos con donantes, incluidos los acuerdos que han de concertarse en el contexto de proyectos de cooperación técnica realizados en el marco de acuerdos generales con donantes. En el Boletín del Director General se preveía un procedimiento en dos fases para la conclusión de acuerdos que requerían la aprobación en principio por el Director General, antes de iniciar los debates y la negociación de acuerdos, así como la aprobación posterior de estos acuerdos por el Director General. En esa ocasión se determina el funcionario que habrá de firmar los acuerdos en nombre de la FAO.

39. Recientemente, como parte de la racionalización de los procedimientos de adopción de decisiones y de delegación de facultades por el Director General, se ha enmendado el Boletín del Director General N° 99/9, de 5 de mayo de 1999, en particular eliminando la primera fase del procedimiento que preveía la aprobación en principio de los acuerdos propuestos. En cuanto a la segunda fase del procedimiento, los acuerdos debe examinarlos la Oficina Jurídica, que actualmente está preparando una nota sobre el acuerdo propuesto para su aprobación final por el Director General.

40. Se propone que, en el contexto del examen de estos acuerdos, se definan normas adecuadas respecto de los órganos autónomos establecidos en virtud del artículo XIV. A este respecto, el CCLM debería tomar nota de que el Consejo, en su 127.º período de sesiones, había aprobado las líneas generales de un procedimiento para la conclusión de acuerdos “*que no fueran acuerdos de trabajo oficiosos*” por órganos establecidos con arreglo al artículo XIV, para permitir a estos órganos actuar con un grado considerable de autonomía. Dichos acuerdos se deberían comunicar a la Organización antes de su conclusión, con vistas a la determinación de las posibles repercusiones para la Organización en el plano financiero, de las políticas o de los programas, en consonancia con el espíritu de la Parte R de los Textos Fundamentales. Se podría autorizar a los

¹¹ La exención de estas instrucciones estaría justificada por lo que respecta a la Comisión del Codex Alimentarius.

secretarios de los órganos a firmar los acuerdos, que deberían hacer la debida referencia al régimen de los órganos establecidos en virtud del Artículo XIV. El Consejo observó que, al revisar cualquier propuesta de acuerdo, la FAO debería tener en cuenta las necesidades funcionales de los órganos en cuestión y no debería entrar en el fondo del acuerdo, excepto cuando tuviera repercusiones para la Organización en el plano financiero, de las políticas o de los programas.

41. En dicha ocasión, el Consejo pidió a la Organización que supervisara la aplicación de este procedimiento, con objeto de evaluar si era necesario modificar la Parte R de los Textos Fundamentales¹².

42. El procedimiento recomendado por el Consejo se aplicó en general, por lo que respecta a los órganos autónomos, de manera flexible¹³ pero no se formalizó en ningún documento. No se determinó tampoco si era necesario o no revisar la Parte R de los Textos Fundamentales.

43. Se recomienda que en el Boletín del Director General revisado N° 99/9 se incluya el procedimiento recomendado por el Consejo. Se propone también que se determine en qué medida debería incorporarse dicho procedimiento en la parte R de los Textos Fundamentales.

B. Cuestiones presupuestarias y financieras

44. Por lo que respecta a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV que disponen de presupuestos autónomos, el debate se ha centrado en las cuestiones presupuestarias y financieras, tales como el cálculo de los costos normales y los costos de los servicios a proyectos.

45. Se han sostenido amplios debates sobre asuntos financieros y, en particular, sobre el nivel de la información financiera facilitada a los miembros. En general, los presupuestos de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV adoptan la forma de un fondo fiduciario de donantes múltiples a los que se abonan cuotas obligatorias, establecidas con arreglo a una escala de cuotas. No obstante, de la presentación de informes financieros con arreglo a procedimientos normalizados en que los informes financieros se envían periódicamente a todos los donantes no corre a cargo de la División de Finanzas, sino que se ocupan los secretarios de los órganos en cuestión. Esta tarea suele realizarse con ocasión de los períodos de sesiones de las comisiones, cuando se aprueba también el nuevo programa de trabajo y presupuesto.

46. Los miembros de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV han solicitado a menudo la mejora de la calidad de los informes financieros o de la accesibilidad a los mismos. Para ello no se precisa al parecer ninguna medida particular, sino que podría lograrse mejorando simplemente la colaboración entre los secretarios de los órganos y la División de Finanzas.

47. Asimismo, se ha hecho referencia en ocasiones a los retrasos en los pagos de las cuotas asignadas que podrían estar relacionados con las solicitudes de fondos de conformidad con los procedimientos habituales, a las administraciones distintas de las correspondientes a los órganos técnicos establecidos en virtud del artículo XIV. Esta cuestión debería resolverse quizás mejorando la comunicación entre la División de Finanzas y los secretarios de los órganos en cuestión.

48. Se invita al CCLM a que proporcione sus opiniones sobre cómo deberían abordarse estos problemas.

¹² CL 127/REP párrs. 91 y 92.

¹³ En consideración, también, del hecho de que era posible incluir, caso por caso, algunas peticiones sobre los acuerdos con terceros.

C. Asuntos relativos a los recursos humanos

49. Se ha debatido ampliamente sobre las cuestiones relacionadas con las políticas y normas sobre recursos humanos. Los órganos establecidos en virtud del artículo XIV, así como los secretarios ejecutivos, han puesto a veces en tela de juicio o preguntado acerca de las políticas y normas de recursos humanos. Los miembros de las comisiones han cuestionado algunas de las políticas y procedimientos de recursos humanos de la Organización en el contexto de extensos debates. Esta cuestión compleja que abarca múltiples dimensiones y, en el presente examen, sólo se podrán examinar los aspectos generales. Es probable también que la situación evolucione en el futuro y en este examen se hará referencia a algunos parámetros pertinentes.

a) Personal de las categorías Profesional y superiores

50. En el párrafo 32 (iii) de los Principios, en la forma revisada por la Conferencia en 1991, se establece que *“el secretario de cada organismo será designado por el Director General, ante el cual será administrativamente responsable. Por lo que respecta a los órganos a que se hace referencia en el párrafo 33 (c), [es decir, los órganos que, además de ser financiados por la Organización, tienen presupuestos autónomos] en los Textos Fundamentales podrá especificarse que el secretario será nombrado por el Director General previa consulta con los miembros del órgano en cuestión, o con la aprobación o el acuerdo de los mismos”*.

51. En algunos casos el contenido del párrafo anterior se ha incorporado en los instrumentos constitutivos de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV, y se han elaborado procedimientos especiales para el nombramiento de los secretarios. Algunos de estos procedimientos han conducido a la emisión de un anuncio de vacante, por lo general aprobado por la comisión competente, la preselección de los candidatos realizada conjuntamente por representantes de la FAO y de los miembros del órgano, y la elección final por los miembros de la comisión. El Consejo, en su 127.º período de sesiones de noviembre de 2004¹⁴, examinó y aprobó estos procedimientos. En términos generales, el Consejo consideró que en la medida en que existiera la plena participación tanto de los miembros como de la FAO en el proceso de identificación de los candidatos este procedimiento particular aplicable a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV no era censurable.

52. En lo que respecta a la selección y nombramiento del personal profesional, en general se han aplicado los procedimientos del comité de selección del personal de campo y en consonancia, también, con la posición general de que los órganos en cuestión se ajustan al régimen jurídico de los proyectos de campo, incluidos los de los proyectos de campo administrados desde la sede. La Organización ha tenido que afrontar las peticiones a favor de que el secretario participara en el nombramiento del personal profesional. Estas peticiones se han atendido en general con arreglo a

¹⁴ Cabe recordar el contenido de las deliberaciones del Consejo en esa ocasión: “93. El Consejo reconoció que, en los casos en que el Director General nombrara al secretario de un órgano con la aprobación de éste, se planteaba la necesidad de armonizar los requisitos inherentes a la condición de los secretarios, es decir, la autonomía funcional y la responsabilidad técnica para con los órganos pertinentes, así como la responsabilidad administrativa para con la Organización, en su calidad de funcionarios de la FAO. El Consejo observó que el proceso de selección y nombramiento no se podía considerar un proceso único compuesto de dos elementos paralelos e independientes, consistentes por una parte en la identificación de un candidato para el órgano y por otra en su nombramiento por el Director General, que habría de nombrar simplemente al candidato seleccionado, sin ningún tipo de intervención en el proceso de identificación de los candidatos que cumplieran los requisitos. El Consejo subrayó que esto no se ajustaría al marco jurídico aplicable, incluidas las funciones constitucionales del Director General en relación con la selección y el nombramiento del personal. 94. El Consejo estuvo de acuerdo en que el procedimiento adoptado recientemente por la Comisión General de Pesca del Mediterráneo en su reunión extraordinaria (Malta, 19-23 de julio de 2004) constituía una solución aceptable desde el punto de vista jurídico para el nombramiento de los secretarios de los órganos contemplados en el Artículo XIV de la Constitución de la FAO dotados de presupuestos autónomos. El Consejo invitó a la Comisión del Atún para el Océano Índico a modificar su Reglamento por lo que se refería al procedimiento de selección y nombramiento de su secretario de acuerdo con el procedimiento aprobado por la Comisión General de Pesca del Mediterráneo, quedando entendido que el procedimiento revisado se aplicaría solamente en el futuro” (véase CL 127/REP).

los procedimientos de selección del personal profesional que presta servicio en proyectos de campo.

b) Personal de la categoría de Servicios Generales

53. La situación es diferente por lo que respecta al personal de servicios generales. En general, ha sido una política de larga data de la FAO el hecho de que, en el caso de los “*proyectos de campo administrados desde la sede*”, el personal de servicios generales esté sujeto a las mismas políticas y procedimientos que los funcionarios de servicios generales asignados a otros puestos en la sede. Se han expresado reservas respecto de esta política. Los secretarios de algunos órganos, a veces con el apoyo de la comisión competente, han presionado para que se modifiquen los procedimientos de selección establecidos, por el hecho de que, debiendo rendir cuentas del programa de trabajo de las comisiones, deberían tener la facultad de seleccionar el personal cualificado que estimen conveniente. Se ha cuestionado también la aplicabilidad de los procedimientos de reasignación a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV.

54. No obstante estas peticiones, se han aplicado políticas y procedimientos normales. Sería difícil, incluso por razones de administración del personal, adoptar un enfoque diferente con posiciones que prevén un alto grado de “*intercambiabilidad*”, tales como posiciones en la categoría de Servicios Generales. No obstante, la situación podría evolucionar y la cuestión podría plantearse de nuevo en el futuro por iniciativa de los secretarios y las comisiones en el ámbito del artículo XIV.

55. En el caso de que haya que atender peticiones análogas, la posible línea de acción podría consistir en examinar, al menos como hipótesis de trabajo, la posibilidad de que el personal de servicios generales que presta servicio en algunos órganos establecidos en virtud del artículo XIV financiados con cargo a presupuestos autónomos sea seleccionado con arreglo a diferentes normas.

56. Se invita al CCLM a que asesore sobre si debería examinarse o no más a fondo esta cuestión. Tal vez sea necesario someterla al examen del Comité de Finanzas.

c) Acuerdos contractuales para el personal

57. Durante la preparación de este documento, los secretarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV hicieron referencia a la conveniencia de volver a examinar determinadas aprobaciones en relación con la contratación de consultores y de suscriptores de acuerdos de servicios personales.

58. Se trata de observaciones demasiado específicas, que pueden estar relacionadas con situaciones particulares, por lo que se propone que la División de Recursos Humanos mantenga relaciones con los secretarios para identificar posible cuestiones que sería necesario abordar.

d) Otros acuerdos contractuales

59. Asimismo, se han hecho observaciones en relación con los términos generales de las cartas de acuerdo reguladas por la sección 507 del Manual Administrativo. Se trata de acuerdos contractuales entre la FAO y una “organización beneficiaria” para la producción de productos específicos. Por lo general, la organización beneficiaria es una institución sin fines de lucro. Algunas de las condiciones generales de las cartas de acuerdo se han considerado demasiado restrictivas. Al parecer, la cuestión se refiere a cómo conciliar la responsabilidad financiera general de la FAO respecto de los fondos de que dispone y la autonomía de los órganos. Se recomienda que las preocupaciones expresadas al respecto se aborden mediante consultas internas.

D. Canales de comunicación con los gobiernos

60. Las secciones 602 (Manual de Correspondencia), 603 (Directrices para la preparación y envío de correspondencia) y 604 (Formas protocolarias de las direcciones postales en la correspondencia oficial) del Manual Administrativo contienen disposiciones detalladas sobre la correspondencia. En particular, toda la correspondencia con “*ministros de gabinete o sus equivalentes, embajadores, representantes permanentes o jefes de misiones diplomáticas*” es firmada por el Director General. Asimismo, las comunicaciones a los jefes ejecutivos de organizaciones internacionales son firmadas por el Director General. Se aplican procedimientos especiales para los jefes de las oficinas descentralizadas y el Subdirector General del Departamento de Cooperación Técnica. “*Los jefes de las oficinas descentralizadas están autorizados a dirigir correspondencia a los ministros del gabinete, los jefes de misiones diplomáticas y funcionarios de rango equivalente en su país o países de acreditación*” (párrafo 602.4.15 del Manual). Además, “*el Subdirector General del Departamento de Cooperación Técnica está autorizado a dirigir correspondencia en nombre del Director General a los ministros del gabinete o sus equivalentes, embajadores, representantes permanentes o jefes de misiones diplomáticas sobre cuestiones relacionadas con proyectos de campo*” (párrafo 602.4.16 del Manual)¹⁵.

61. Es posible que los órganos estatutarios, entre ellos algunos a los que se ha dotado de la facultad de adoptar medidas reglamentarias directamente vinculantes para los miembros, se vean en la necesidad objetiva de interactuar con los jefes de los departamentos gubernamentales. Los secretarios de los órganos estatutarios se enfrentan en ocasiones con situaciones embarazosas, a causa de las disposiciones antes mencionadas y esta cuestión se ha remitido varias veces a la Oficina Jurídica. Pueden encontrarse en situaciones en que sea necesario tratar con ministros del gabinete. A menudo, tales relaciones, que pueden incluir el envío de cartas, se realizan a través del presidente del órgano estatutario, pero se trata tal vez de una modalidad poco satisfactoria.

62. Se propone que los secretarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV apliquen normas y criterios especiales respecto de la correspondencia oficial. En esa ocasión debería determinarse en qué medida tales normas se aplicarían también a los secretarios de otros órganos estatutarios.

E. Relaciones con los donantes

63. El Departamento de Cooperación Técnica tiene la responsabilidad general de las actividades operacionales de la Organización. Este Departamento, principalmente pero no exclusivamente, a través del Servicio de Elaboración del Programa de Campo (TCAP), presta apoyo a la realización de las actividades normativas y de campo de la FAO mediante la movilización de recursos, prestando i) servicios de programación y coordinación con los donantes, ii) servicios de información sobre actividades extrapresupuestarias y políticas relativas a los donantes y iii) asesoramiento a las oficinas exteriores de la FAO para la movilización de recursos, a nivel regional y nacional. Entre los ámbitos de competencia se incluye todo tipo de financiación proporcionada por los organismos de los gobiernos donantes, los organismos multilaterales y los donantes de fondos fiduciarios unilaterales. Sobre la base de los procedimientos aplicables, el Subdirector General del Departamento de Cooperación Técnica está facultado para firmar acuerdos con donantes.

64. Algunos órganos estatutarios establecidos en virtud del artículo XIV, gozan de considerable autonomía. Uno de estos órganos dispone de un presupuesto autónomo financiado directamente con cuotas asignadas obligatorias de los miembros. Varios de estos órganos, además de recibir fondos de la FAO, disponen de presupuestos autónomos. Otros órganos, además de ser financiados por la Organización, pueden emprender proyectos cooperativos y aceptar

¹⁵ El Subdirector General de Administración y Finanzas firma también algunas de cartas oficiales, en particular, las solicitudes de pago de las cuotas asignadas.

contribuciones a tal efecto. En este contexto, se ha planteado la cuestión de en qué medida los órganos estatutarios autónomos pueden interactuar con los donantes. La cuestión podría examinarse a la luz de dos consideraciones.

- La primera consideración es de carácter general y se refiere al grado de autonomía que los secretarios de estos órganos pueden ejercer en la interacción con los donantes y en qué forma su relación con los donantes se articula con las funciones del Departamento de Cooperación Técnica. Se han hecho referencias a la necesidad de que los órganos establecidos en virtud del artículo XIV puedan gozar de mayor autonomía en sus relaciones con los donantes, teniendo en cuenta las preocupaciones y prioridades específicas de los órganos, pudiendo contar al mismo tiempo con la variedad de servicios de apoyo proporcionados por el Departamento de Cooperación Técnica. Esta consideración tiene, al parecer, una cierta importancia, ya que en la medida 2.69 del PIA se hace referencia específica a la posibilidad de que los órganos estatutarios tengan mayores facultades en el plano financiero y administrativo y *“movilicen fondos adicionales de sus miembros, a la vez que se mantienen en el marco de la FAO y conservan una línea de notificación con ella”*. Se trata de una cuestión relacionada fundamentalmente con las políticas, que ha de abordarse en estrecha consulta con el Departamento de Cooperación Técnica y probablemente también con las unidades técnicas competentes.
- La segunda consideración es de carácter específico y se refiere a la posibilidad de que los secretarios de estos órganos concluyan y firmen acuerdos con los donantes. Es una cuestión que atañe fundamentalmente al Subdirector General del Departamento de Cooperación Técnica, quien en virtud de los textos estatutarios está facultado para concluir acuerdos con donantes y que no plantearía tal vez grandes dificultades. En una situación reciente en que el secretario de una comisión establecida en virtud del artículo XIV firmó un acuerdo con donantes, la Oficina Jurídica tuvo que afrontar preguntas relacionadas con su régimen jurídico al firmar dicho acuerdo con donantes. En particular, se preguntó si al firmar un acuerdo con donantes un secretario representaba a la FAO y actuaba en calidad de representante de la FAO, o representaba al órgano en cuestión y actuaba en nombre de dicho órgano. No se abordó la cuestión en esa ocasión. Esta situación estaría relacionada al parecer con la cuestión de si los órganos establecidos en virtud del artículo XIV tienen o no personalidad jurídica, es decir, la capacidad para ostentar derechos y obligaciones propios. La posición general mantenida en el ámbito de la Organización y que se refleja en los documentos oficiales de la Organización, entre ellos el informe del 127.º período de sesiones del Consejo, es que los instrumentos constitutivos de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV no les confieren personalidad jurídica y tienen que actuar a través de la FAO o apoyarse en la capacidad jurídica de la FAO. No obstante, se podría autorizar a los secretarios a firmar acuerdos con donantes sobre la base de una delegación a tal efecto.

65. Se invita al CCLM a que examine esta cuestión y asesore al respecto.

66. **Se invita asimismo al CCLM a que exprese su opinión sobre si esta cuestión debería remitirse a otros órganos de la Organización, incluidos los propios órganos estatutarios. Uede que los miembros de estos órganos tengan algunas opiniones sobre las posibilidades de que los órganos estatutarios puedan recaudar fondos adicionales en el contexto de sus propias relaciones con los donantes.**

F. Autorizaciones de viaje

67. Durante muchos años en la FAO se seguía la práctica de emitir autorizaciones generales de viaje a los funcionarios encargados de actividades o proyectos regionales. Estos funcionarios estaban autorizados a realizar viajes dentro de una determinada región y en los límites de una determinada asignación presupuestaria sin tener que solicitar autorizaciones de viaje específicas cada vez que tuvieran que viajar.

68. Al parecer este sistema se introdujo principalmente para ahorrar trabajo en una época en que las autorizaciones de viaje se tramitaban manualmente. Como consecuencia de la introducción del sistema Atlas y la posibilidad de tramitar las autorizaciones de viaje casi en tiempo real, se eliminó la práctica de emitir autorizaciones generales de viaje a los funcionarios encargados de proyectos regionales. Se han formulado en ocasiones preguntas acerca de la posibilidad de que estos funcionarios puedan beneficiarse de autorizaciones generales de viaje.

69. Podría examinarse la posibilidad de restablecer esta práctica respecto de los secretarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV.

G. Organización de reuniones

70. Por lo que respecta a la organización de reuniones, se han señalado dos cuestiones a la atención de la secretaría: la conclusión de memorandos de responsabilidades y la traducción de documentos para las reuniones, aunque esta última se plantea en un contexto más amplio que el de la organización de reuniones.

a) Negociación y conclusión de memorandos de responsabilidades

71. Una primera cuestión se refiere a la conclusión de “*memorandos de responsabilidades*” antes de la convocación de reuniones de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV. Se han formulado peticiones limitadas a favor de una mayor flexibilidad para que a los secretarios que lo deseen se les otorguen facultades para concluir y firmar memorandos de responsabilidades respecto de reuniones específicas y que en ocasiones deseen aceptar acuerdos más flexibles que los que se aplican normalmente. Las negociaciones de los memorandos de responsabilidades se convierten a veces en prolongados trámites que conducen a la percepción errónea de que no hay necesidad de tal instrumento.

72. De conformidad con el párrafo 4 del artículo XXXVII del RGO “Al fijar el lugar en que hayan de celebrarse cualesquiera reuniones que convoque la Organización, el Director General se cerciorará debidamente de que el gobierno del país en que se celebre la reunión esté dispuesto a conceder a todos los delegados, representantes, expertos, observadores y funcionarios de la Secretaría de la Organización que asistan a ella cuantas inmunidades sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones en conexión con la reunión proyectada”.

73. El Director General deberá concluir, antes de cada reunión de la Organización que se celebre fuera de la sede o de las principales oficinas regionales y subregionales, un acuerdo por el que se determinen las responsabilidades del gobierno anfitrión y de la FAO en relación con la reunión. Cabe indicar tres conjuntos de disposiciones importantes. El primero se refiere al requisito de que el gobierno anfitrión debería conceder, para los fines de la reunión, a los delegados y observadores, y a la FAO, sus bienes, fondos y activos, así como al personal de la FAO, todas las prerrogativas e inmunidades especificadas en la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados. El segundo se refiere al requisito de que debería conceder visados y todos los servicios necesarios a los delegados, observadores y consultores que asistan a la reunión. El tercero consiste en el requisito de que el Gobierno debería eximir a la FAO y a su personal de toda responsabilidad respecto de cualesquiera reclamaciones de los delegados y observadores o de otras terceras partes a raíz de la reunión, salvo cuando el Gobierno anfitrión y la FAO hayan convenido en que la reclamación se debe a negligencia grave o mala conducta deliberada de dicho personal.

74. El análisis detallado de cada uno de estos requisitos, intrínsecamente vinculados al régimen jurídico de la FAO en cuanto organización intergubernamental del sistema de las Naciones Unidas, rebasaría con mucho el alcance de este examen. Para los fines de este examen y en lo que respecta al primer requisito, se refiere a la inmunidad de toda forma de jurisdicción de que goza la FAO. Esta inmunidad atañe a los funcionarios de la Organización, así como a los delegados que asisten a las reuniones. A los efectos de las reuniones, los participantes deberían

poder ejercer sus funciones con independencia y ello debería realizarse a través del beneficio de la inmunidad funcional de la FAO¹⁶. El segundo requisito está relacionado con el carácter universal de la FAO y la necesidad de asegurar que, cuando la Organización convoca una reunión, el gobierno anfitrión debería acordar la concesión de visados para todos los participantes¹⁷. El tercer requisito - la aceptación por el gobierno anfitrión de una cláusula de exención - está ligada también íntimamente con la naturaleza de las organizaciones intergubernamentales de las Naciones Unidas. Se trata de organizaciones sin fines de lucro. Este modelo operativo no prevé la posibilidad de que podrían aceptar pérdidas que - en ausencia de un donante dispuesto a sufragarlos - tendrían que ser absorbidos por los miembros en general. Por esta razón, en todas las actividades relacionadas con operaciones técnicas y en actividades de reuniones las organizaciones del sistema solicitan, como condición para la convocación de reuniones, que el gobierno anfitrión se haga cargo de las reclamaciones que pudieran formularse contra la Organización y que deriven de tales reuniones. A veces, es necesario negociar algunas cláusulas sobre cuestiones secundarias y periféricas.

75. Estos requisitos están esencialmente vinculados a la naturaleza fundamental de la FAO, en cuyo marco actúan los órganos establecidos en virtud del artículo XIV. Además, la concesión de privilegios e inmunidades a las organizaciones del sistema es vista por la mayoría de los gobiernos anfitriones como un acto de soberanía sobre cuestiones importantes. Por ello, es importante que los memorandos de responsabilidades sigan siendo concertados por el Director General, al igual que en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en que tales acuerdos son concertados por los jefes ejecutivos. También es importante que la integridad del régimen de privilegios e inmunidades sea debidamente salvaguardada, ya que es una condición esencial para el funcionamiento de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto¹⁸. Tal régimen sería incompatible con la concertación de acuerdos de acogida, que prevén la inmunidad de la Organización, por los secretarios de los órganos, además de que podría ser objetada también por los gobiernos.

76. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se invita al CCLM a que confirme que los memorandos de responsabilidades antes de la convocación de reuniones sigan siendo concertados por el Director General.

b) Traducción de documentos

77. Esta cuestión se aborda en el epígrafe sobre la organización de reuniones, dado que es necesario traducir los documentos a tal propósito, pero la cuestión se plantea en un contexto más amplio que el de la organización de reuniones. Por lo general, los órganos establecidos en virtud del artículo XIV, suelen organizar de hecho un número considerable de reuniones y encargan numerosas traducciones a través del Servicio de Programación y Documentación de Reuniones de la FAO. A menudo los miembros de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV han expresado su desacuerdo respecto de las actuales disposiciones y han pedido que se recurra en mayor medida a la contratación externa. Dado que la cuestión ha adquirido una dimensión importante en algunos de los órganos y parece ser motivo de preocupación para los secretarios, se plantea también en este examen.

¹⁶ Si bien esta cuestión se aborda sólo desde la perspectiva de las instalaciones y servicios que han de facilitarse en relación con las reuniones, la posibilidad de que una comisión establecida de conformidad con el artículo XIV de la Constitución se beneficie de la inmunidad de jurisdicción en virtud de la Constitución de la FAO, la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados y la red de acuerdos que la FAO ha concluido, es una gran ventaja para los órganos en cuestión. Este régimen permite a cualquier órgano interesado actuar en todo el mundo, sin obstáculos, con arreglo a un plan que fue negociado hace unos sesenta años y que una organización ajena al sistema de las Naciones Unidas no está en condiciones de obtener.

¹⁷ Se trata de un principio fundamental aplicado de manera estricta en todo el sistema de las Naciones Unidas. Los casos en que a los delegados se les negó el acceso y no pudieron asistir a las reuniones suscitaron importantes críticas.

¹⁸ Teniendo en cuenta también el hecho de que cualquier excepción aplicada a una organización respecto del régimen generalmente aceptado, tiene consecuencias respecto de las otras organizaciones del sistema.

78. La cuestión fue abordada por Ernest & Young en el contexto del Examen exhaustivo¹⁹. La Administración ha expresado sus opiniones al respecto en su respuesta de la Administración²⁰. En el Memorando del Presidente de la Reunión del Grupo de trabajo III del Comité de la Conferencia para el Seguimiento de la Evaluación Externa Independiente de la FAO de 20 de mayo de 2009 se declara a este respecto: *“Los miembros consideraron que de cara al futuro sería importante (...) velar por la prestación de servicios de traducción de calidad, de manera eficaz, oportuna y eficiente en función de los costos, teniendo en cuenta la naturaleza urgente y confidencial de los documentos que se debían traducir. Para ello quizá fuera necesario revisar el sistema de facturación interna existente y perseverar en la política de subcontratar una proporción del trabajo adecuada en función de la calidad y puntualidad necesarias de las traducciones”*.

79. En el 126.º período de sesiones del Comité de Finanzas (11-15 de mayo de 2009), se subrayó *“La necesidad de garantizar una calidad adecuada y la puntualidad de las traducciones”*. El Comité tomó nota de que EY reconocía que en la FAO había un servicio de traducción eficiente, pero también señaló que los costes de la traducción interna eran superiores a las tarifas de los traductores freelance. La Secretaría señaló que la FAO era uno de los dos únicos organismos de las Naciones Unidas que facturaban internamente la totalidad de los servicios de traducción, y que sus tarifas eran sustancialmente más bajas que las del otro organismo en cuestión. También se señaló que la proporción actual del trabajo de traducción subcontratado era superior a la de cualquier otro organismo comparable de las Naciones Unidas. Los costes de traducción en la FAO representaban aproximadamente el 1 % de la consignación total neta, lo cual era inferior a la cifra de otros organismos comparables. Si bien la Secretaría estaba de acuerdo con la idea central de la recomendación del EE, había discrepancias en cuanto al grado de externalización de la traducción que se podría llevar a cabo”.

80. La cuestión fue examinada de nuevo por el Consejo en su 136.º período de sesiones (15-19 de junio de 2009), en cuya ocasión *“destacó la necesidad de nuevas mejoras de los servicios lingüísticos y pidió que el modelo de financiación se modificara, pasando de la facturación interna a la incorporación en el presupuesto ordinario con el fin de fortalecer los recursos del Servicio de Programación y Documentación de Reuniones, así como la cantidad y calidad de los servicios del mismo. El Consejo instó a la Administración a iniciar un estudio interno al respecto en consulta plena con los Miembros pertinentes”*.

81. No se trata principalmente de una cuestión de carácter jurídico. No obstante, dado que se ha planteado en órganos estatutarios “autónomos”, el CCLM tal vez desee recomendar que se aborden en el contexto del mencionado estudio interno sobre el papel y las funciones de los servicios lingüísticos de la FAO, que abarcaría también la necesidad de asegurar la coherencia de calidad de las traducciones y tener en cuenta la carga de trabajo adicional que supondría para las secretarías de los órganos correspondientes administrar la subcontratación directa, así como

¹⁹ Véase el informe final del Examen exhaustivo, páginas 128-142.

²⁰ En la respuesta de la Administración al informe final del Examen exhaustivo, de 20 de mayo de 2009, la Administración se observó: *“en el examen exhaustivo se recomienda la aplicación de un modelo caracterizado por un nuevo mecanismo financiero para los servicios de traducción de la FAO, con costos inferiores, mediante la provisión de menos servicios internos (que se centrarían en la revisión y la corrección) y el incremento de la proporción de traducciones subcontratadas en el ámbito externo (hasta un 90 %, en comparación con el 50 % actual). El servicio interno se encargaría principalmente del control de calidad (todas las traducciones subcontratadas se revisarían internamente) y la gestión de la terminología y la lista de traductores externos, y su dotación de personal se reduciría a la mitad de la actual (uno o dos traductores y un funcionario de los servicios generales por idioma). La Administración concuerda con la propuesta del examen exhaustivo de revisar el sistema de facturación interna actual para abordar el efecto desincentivador que representan las tarifas de traducción. Aunque se podría incrementar la subcontratación de traducciones, cabe señalar que la FAO ya subcontrata más traducciones que otras organizaciones comparables de las Naciones Unidas. El incremento adicional de la proporción de traducciones subcontratadas, junto con la reducción propuesta del personal, menoscabarían gravemente la capacidad que necesita la Organización para realizar traducciones urgentes (incluidas las realizadas durante las reuniones) y para proporcionar los servicios de revisión necesarios para verificar la calidad de los documentos traducidos externamente (...)”* (página 7).

cualesquiera otras consideraciones pertinentes que atañen concretamente a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV.

H. Participación de observadores y de otras partes interesadas en reuniones de los órganos estatutarios

82. En la reciente Evaluación del trabajo de la FAO relacionado con instrumentos internacionales se puso de relieve que las actuales políticas de la FAO sobre la participación de organizaciones no gubernamentales y de otras partes interesadas en las reuniones de algunos órganos son inadecuadas por lo que respecta a algunos instrumentos, y se formuló una recomendación sobre la participación de observadores y de otras partes interesadas en las reuniones de instrumentos y órganos estatutarios, definidos de manera amplia²¹.

83. Dicha recomendación específica (4.10) dice lo siguiente:

*“a) **Estrategia futura:** la Conferencia de la FAO u otras partes responsables del mantenimiento de los Textos Fundamentales de la FAO deben asegurarse de que las normas relacionadas con la participación de observadores en las reuniones internacionales equilibren cuidadosamente los intereses de la participación pública de todos los grupos interesados y los objetivos generales de la reunión o el proceso pertinentes.*

*b) **Acción inmediata:** Todos los instrumentos y órganos deben examinar sus normas particulares que rigen la participación de la industria y de otras partes no gubernamentales a fin de ampliar la inclusión de opiniones de todos los sectores y grupos de interés pertinentes por conducto de organizaciones conocidas, y de alcanzar un equilibrio adecuado en lo relacionado con la participación. Lo que se considere “adecuado” variará de un instrumento a otro.*

*c) **Acción inmediata:** Todos los instrumentos deben ser más proactivos al seleccionar a los observadores y alentar a cada uno de ellos a reunir y presentar las opiniones de las organizaciones incluidas en su grupo de interés. A continuación se presentan opciones concretas que se podrían considerar para aumentar el nivel de participación de las ONG y los grupos del sector privado de países en desarrollo y permitir que dichos grupos representen los intereses de otros grupos similares:*

- celebración de reuniones de preparación para las ONG y los grupos del sector privado a fin de intercambiar puntos de vista y preocupaciones antes de las reuniones principales;*
- prestación de apoyo y asistencia a los grupos de observadores para fomentar la difusión de los resultados de las reuniones de la FAO e informarlos de las repercusiones que tuvieron en la reunión las aportaciones, cuestiones y propuestas de su grupo”.*

84. En su respuesta, la FAO indicó que por lo que se refiere a la Administración, estaba de acuerdo con la recomendación. Más concretamente:

“La Administración indica que esta recomendación y sus partes se podrían aplicar como parte del proceso más amplio de revisión de normas relacionadas con la participación de organizaciones no gubernamentales internacionales y organizaciones de la sociedad civil en la labor de la FAO,

²¹ Evaluación del trabajo de la FAO relacionado con instrumentos internacionales, PC 101/5a) Sup. 1.

que se iniciará en el futuro próximo. Sin embargo, la cuestión podría ser mucho más compleja de lo que parece a primera vista, ya que los Miembros parecen apreciar el carácter intergubernamental de los foros del marco de la FAO o externos a ella. La Administración también desea señalar que se ha adquirido mucha experiencia en algunas áreas concretas y que esta experiencia podría ser útil en el proceso de revisión de las normas actuales. Por ejemplo, en el caso del Codex, las normas y los procedimientos que rigen la participación de las ONG internacionales se modificaron como consecuencia del examen del Codex de 2002”.

85. Tal vez sea útil proporcionar más aclaraciones sobre lo expuesto anteriormente. Los procedimientos vigentes en la FAO en materia de participación de organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) en la labor de los órganos rectores y de los órganos estatutarios fueron adoptados en 1957, como parte de una política sobre las relaciones con las OING actualmente publicada en las Partes O, P y Q de los Textos Fundamentales. Con arreglo a esta política, las OING reconocidas oficialmente por la FAO podían participar en calidad de observadores en las reuniones de la FAO. Había tres formas de relaciones oficiales (de carácter consultivo, de carácter consultivo especial, de carácter de enlace), que siguen existiendo. Con el pasar del tiempo se consideró que estos criterios eran más bien restrictivos teniendo en cuenta el mandato de algunos órganos estatutarios y, en 1967, en su 49.º período de sesiones, el Consejo aprobó la posibilidad de que el Director General, bajo determinadas condiciones, pudiera invitar a las OING con las que no se mantenían relaciones oficiales a reuniones de la Organización. Nuevamente, con el pasar del tiempo estas condiciones parecieron ser demasiado restrictivas y, a partir de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, se han aplicado ocasionalmente soluciones *ad hoc* para invitar a organizaciones no gubernamentales (ONG) (especialmente con relación a reuniones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y del Grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración de directrices para la realización progresiva del derecho a la alimentación). Aún no se ha formulado una política más amplia y general con respecto a las ONG y las organizaciones de la sociedad civil. Es posible que una política futura de ese tipo conste de directrices sustantivas sobre criterios que las ONG deberán satisfacer, probablemente una nueva definición detallada del alcance de los derechos de participación, y de un mecanismo intergubernamental de examen²².

86. La definición de esta nueva política –una cuestión que concierne principalmente a los miembros de la Organización, y sobre la cual la secretaría puede ejercer poca o ninguna influencia– podría requerir todavía algún tiempo, incluido el necesario para el examen y decisión por los órganos rectores.

87. En espera de que se establezcan y adopten nuevas políticas, los secretarios de los órganos contemplados en el artículo XIV, y de otros órganos estatutarios, según proceda, podrían tratar de aplicar, en consulta con las unidades interesadas de la Organización y con los presidentes de los órganos en cuestión, medidas específicas para invitar a las ONG y a otras partes interesadas.

I. La cuestión del mantenimiento de una línea de notificación con la FAO

88. Algunas medidas del PIA se refieren a la cuestión del mantenimiento de una línea de notificación con la Conferencia, el Consejo, y el Comité Técnico, que requiere un examen más a fondo y necesitaría al parecer un análisis más amplio que el realizado en el ámbito del Comité de la Conferencia. El PIA contiene una declaración genérica según la cual los “órganos estatutarios y convenios” *tendrán una línea de acceso directo a los comités técnicos adecuados de la FAO. Rendirán cuentas al Consejo y la Conferencia de la FAO por el uso de aquella parte de su financiación que proceda de las cuotas asignadas de la FAO.* En la medida 2.68 del PIA se

²² Conforme a la práctica del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

establece que *“Las conferencias de las partes en tratados, convenios y acuerdos como el Codex y la CIPF (incorporadas en el marco de los estatutos de la FAO) podrán señalar cuestiones a la atención del Consejo y de la Conferencia por conducto del comité técnico competente (Modificación de los Textos Fundamentales). En la medida 2.69 del PIA, que es el objeto de la mayor parte de este examen, se hace referencia a que los órganos estatutarios tengan mayor autonomía en el plano financiero y administrativo, “a la vez que se mantienen en el marco de la FAO y conservan una línea de notificación con ella”.*

89. Durante muchos años, los órganos estatutarios establecidos con arreglo a los artículos XIV o VI de la Constitución acostumbraban presentar informes de forma sistemática a la Conferencia o al Consejo. La Conferencia y el Consejo, que solían celebrar períodos de sesiones mucho más largos que los actuales, solían examinar detalladamente las actividades de dichos órganos estatutarios, según lo expuesto en los informes de los respectivos períodos de sesiones. Esta práctica reflejaba también lo dispuesto en los párrafos 30 y 31 de los Principios, que establecen que los instrumentos constitutivos de los órganos estatutarios incluyan disposiciones relativas a la presentación de informes a los órganos rectores, ya sea en forma directa o a través del Director General²³. La situación ha cambiado a lo largo de los años, debido a diversos factores y es posible que en algunos casos se haya abandonado la práctica de presentación sistemática de informes.

- En primer lugar, ha aumentado el número de órganos estatutarios establecidos tanto con arreglo al artículo XIV como el artículo VI, paralelamente a un proceso en que la Conferencia y el Consejo han tendido a centrar su trabajo en cuestiones más amplias relativas a las políticas, los programas y el presupuesto. En algunos casos, el examen específico de las actividades de los órganos estatutarios se realizaba a través de los “comités técnicos” competentes. Sucedió, por ejemplo, con el Comité de Pesca, que durante muchos años fue informado sistemáticamente sobre las actividades de todas las comisiones de pesca y examinaba con cierto detalle las actividades de las comisiones de pesca establecidas en el marco de la FAO, ya sea en el contexto del artículo VI o XIV.
- En segundo lugar, a lo largo de los años ha habido una evolución hacia el reconocimiento de una mayor autonomía funcional de algunos órganos estatutarios, incluso en los casos en que los estatutos de los órganos en cuestión disponían la presentación de informes a la Conferencia y al Consejo. Esta situación se ha debido en algunos casos a una política deliberada tanto por parte de la Organización como de los órganos interesados. En consecuencia, los órganos estatutarios se han mostrado reacios a adoptar una línea de notificación sistemática a la Conferencia o al Consejo, aun cuando dicha línea de notificación estuviera prevista en sus estatutos. Por su parte, la Organización y sus Miembros han respetado a menudo el deseo de los órganos estatutarios de ejercer mayor autonomía y no han recordado a los órganos estatutarios su obligación de presentar informes sobre sus actividades,

²³ “30. En los textos pertinentes deberán incluirse las cláusulas necesarias para que las comisiones, comités y otros organismos creados en virtud de los Artículos VI y XIV de la Constitución, así como sus órganos auxiliares, remitan sus informes y recomendaciones al Director General, informes que, tratándose de un órgano auxiliar, deberán ser transmitidos por conducto del organismo superior. Por lo que respecta a los organismos a que se hace referencia en el párrafo 33 (c), en los textos pertinentes se estipulará que las recomendaciones o decisiones que no tengan repercusiones en las finanzas, las políticas o programas de la Organización puedan ser transmitidas directamente a los miembros del organismo en cuestión para que éstos las examinen y actúen en consecuencia. El Director General: tendrá presentes esos informes al preparar el Programa de Trabajo y Presupuesto de la Organización; señalará a la atención de la Conferencia, por conducto del Consejo, toda recomendación aprobada por esos organismos que roce la esfera de la política general o que afecte al programa o a las finanzas de la Organización; incluirá en su exposición anual a la Conferencia un análisis de la labor realizada por esos organismos.

31. Queda entendido que, en espera de tal decisión formal, el Director General comunicará estos informes a todos los miembros de los organismos en cuestión, así como a todos los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Organización, para su conocimiento. El órgano rector competente de la Organización tomará las medidas necesarias respecto de las consecuencias que en los sectores de política, programación y finanzas de aquélla entrañen tales informes”.

con el fin de mantener su autonomía. Al mismo tiempo, los esfuerzos por aumentar la eficiencia de la Conferencia y del Consejo han dado lugar a la reducción de la duración de sus períodos de sesiones, lo cual es incompatible con cualquier forma de examen sistemático de las actividades de los órganos estatutarios. Además, pueden darse situaciones en que la aplicación del requisito de presentación de informes no contaría con la aceptación de los miembros de los órganos estatutarios.

90. Al examinar la aplicación de las medidas del PIA sería conveniente tener presentes diversas consideraciones, además de la práctica antes mencionada. En primer lugar, casi todos los órganos estatutarios establecidos en virtud del artículo VI o del artículo XIV reciben financiación de la Organización. Sería oportuno, por tanto, según se indica en el PIA, que los órganos “*rindan cuentas al Consejo y la Conferencia de la FAO por el uso de aquella parte de su financiación que proceda de las cuotas asignadas de la FAO*”. Además, y en consonancia con los párrafos 30 y 31 de los Principios, siempre que las recomendaciones específicas de los órganos estatutarios tengan “*repercusiones en las políticas, los programas y las finanzas*” éstas deberán comunicarse al Director General y, a través de él, al órgano rector competente. En segundo lugar, debería tenerse en cuenta toda una serie de cuestiones en el plano de las políticas, entre ellas la conveniencia de respetar la autonomía funcional de los órganos estatutarios interesados. En algunos casos, según se refleja en la medida 2.68 del PIA, sería necesario tal vez modificar los instrumentos constitutivos de los órganos, lo cual podría representar una tarea compleja.

91. Por consiguiente, se propone que se prosiga el proceso de reflexión sobre la aplicación de las medidas del PIA antes mencionadas. La cuestión del mantenimiento de una línea de notificación podría volver a remitirse a los principales órganos estatutarios interesados, y se podría invitar a éstos a que indiquen qué medidas esperan que adopten los órganos rectores. El ámbito y la finalidad de la presentación de informes podrían determinarse teniendo en cuenta las opiniones que presenten tanto los órganos estatutarios como los órganos rectores, y podría definirse progresivamente un enfoque diferenciado de la cuestión. Como resultado final, este proceso podría conducir a la enmienda de los Principios establecidos en la Parte R de los Textos Fundamentales.

MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PROPONE AL COMITÉ

92. Se invita al Comité a que examine el presente documento y exprese sus opiniones al respecto, según proceda.

93. Se invita al Comité, en particular, a que:

- a) exprese sus opiniones sobre el ámbito de este examen, que se centra en los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución, pero que en algunos casos puede referirse también a los establecidos con arreglo al artículo VI de la Constitución (véase el párrafo 15);
- b) confirme la necesidad de que se determinen los órganos a los que se aplican las recomendaciones de este examen, teniendo en cuenta las opiniones de los miembros, la naturaleza de las actividades que se realizan y el régimen jurídico del órgano en cuestión (véase el párrafo 19);
- c) tome nota de la necesidad de que en el futuro se vuelvan a examinar los Principios establecidos en la Parte R de los Textos Fundamentales, una vez que se haya concluido el proceso de examen propuesto en el presente documento (véase el párrafo 21);
- d) tome nota del carácter preliminar del presente examen y ratifique la propuesta de que también otros órganos rectores y órganos estatutarios podrían examinar el presente documento (véanse los párrafos 22 a 24);
- e) tome nota del carácter diferenciado de las recomendaciones (véase el párrafo 25);
- f) Tenga en cuenta que las decisiones que puedan adoptarse en el contexto de este examen, o como consecuencia del mismo, podrían repercutir en el tratamiento contable y la

- presentación de informes financieros requerida en virtud de las NICSP (párrafos 26 a 28);
- g) ratifique la propuesta de que se formulen disposiciones especiales respecto de la asistencia a reuniones externas en relación con los órganos establecidos en virtud del artículo XIV y, según proceda, los órganos establecidos con arreglo al artículo VI de la Constitución, y tome nota de que tal vez sea necesario enmendar los Principios contenidos en la Parte R de los Textos Fundamentales (véanse los párrafos 32 a 37);
 - h) ratifique la propuesta de que se elaboren procedimientos para que los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución puedan suscribir acuerdos (véanse los párrafos 38 y 43), y se determine si dichos procedimientos deberían incorporarse en los Principios de la Parte R de los Textos Fundamentales;
 - i) asesore acerca de las medidas que han adoptarse respecto de algunas cuestiones presupuestaria y financieras (véanse los párrafos 44 - 47);
 - j) tome nota de las medidas aplicadas respecto de la selección y nombramiento de los secretarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución, según han sido ya examinadas por el CCLM y el Consejo, y recomiende que determinadas cuestiones relativas al personal de la categoría de Servicios Generales, a acuerdos de contratación del personal y a otros acuerdos contractuales sean examinadas más detalladamente por las unidades interesadas (véanse los párrafos 53 a 59);
 - k) ratifique la propuesta de que se preparen criterios y normas especiales respecto de la correspondencia oficial de los secretarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV (véanse los párrafos 60 a 62);
 - l) indique si la cuestión relativa a las relaciones con donantes debe remitirse a otros órganos de la Organización (véanse los párrafos 63 a 66);
 - m) asesore sobre la cuestión de la facultad de viajar de los secretarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV (véanse los párrafos 67 a 69);
 - n) tome nota de la importancia de las cuestiones relacionadas con los privilegios e inmunidades de la Organización, y confirme la práctica actual de que se mantengan los “memorandos de responsabilidades”, negociados y suscritos por el Director General (véanse los párrafos 71 a 76);
 - o) indique si debe abordarse la cuestión relativa a la traducción de documentos para reuniones de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución, conforme se menciona en el documento (véanse los párrafos 77 a 81);
 - p) recomiende que en espera de que se formulen y adopten nuevas políticas sobre la participación de representantes de organizaciones no gubernamentales y de otras partes interesadas en las reuniones, los secretarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución puedan tratar de aplicar, en estrecha consulta con los presidentes de los órganos en cuestión, medidas oficiosas para invitar a tales representantes (véanse los párrafos 82 a 87);
 - q) asesore sobre cómo podría abordarse la cuestión del mantenimiento de una línea de notificación entre los órganos estatutarios y la FAO, teniendo en cuenta la información presentada en este examen (véanse los párrafos 88 a 91).

APÉNDICE

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS ESTABLECIDOS EN VIRTUD DE LOS ARTÍCULOS VI Y XIV DE LA CONSTITUCIÓN DE LA FAO

Órganos creados en virtud del Artículo VI	Órganos creados en virtud del Artículo XIV
<p style="text-align: center;">Autoridad para el establecimiento</p> <p>1. Establecidos por el Director General de la FAO autorizado por el Consejo y o la Conferencia.</p> <p style="text-align: center;">Composición</p> <p>1. Abierto a todos los Estados Miembros de la Organización. 2. Algunos miembros podrían ser elegidos también por el Director General de la FAO.</p> <p style="text-align: center;">Fuente de financiación</p> <p>1. Financiados totalmente por la FAO, excepto la participación de los miembros en las reuniones. 2. Financiados en parte con apoyo extrapresupuestario, si se dispone.</p> <p style="text-align: center;">Secretaría</p> <p>1. Secretario nombrado por el Director General.</p> <p style="text-align: center;">Facultades</p> <p>1. Disponen de amplias funciones consultivas. Pueden adoptar recomendaciones sobre cuestiones administrativas, pero no tienen facultades normativas. 2. Recomendaciones no vinculantes. 3. Pueden crear órganos auxiliares, a condición de que se disponga de fondos en el presupuesto aprobado pertinente. 4. Pueden establecer reglamentos para los órganos auxiliares, pero éstos deben ajustarse al reglamento del órgano del que dependen, así como al Reglamento General de la Organización, y ser aprobados por el Director General autorizado por el Consejo de la FAO.</p>	<p style="text-align: center;">Autoridad para el establecimiento</p> <p>1. Establecidos mediante acuerdos internacionales bajo los auspicios de la FAO.</p> <p style="text-align: center;">Composición</p> <p>1. Los no miembros de la Organización pueden ser miembros, pero deben contribuir a los gastos de la Organización respecto de las actividades del órgano.</p> <p style="text-align: center;">Fuente de financiación</p> <p>1. Los miembros tienen obligaciones contractuales, y hay tres posibilidades de financiación: - como en el caso de los órganos creados en virtud del artículo VI; - los órganos pueden emprender proyectos de cooperación financiados por los miembros; - tienen un presupuesto autónomo.</p> <p style="text-align: center;">Secretaría</p> <p>1. Secretario nombrado por el Director General pero en algunos casos después de consultar con los miembros del órgano en cuestión, o con su acuerdo o aprobación.</p> <p style="text-align: center;">Facultades</p> <p>1. Disponen de amplias funciones consultivas y también facultades normativas relacionadas con la ordenación de la pesca. 2. Pueden formular recomendaciones de carácter potencialmente vinculante. 3. Pueden crear órganos auxiliares, a condición de que se disponga de fondos en el presupuesto aprobado pertinente. 4. Pueden establecer reglamentos para los órganos auxiliares, pero éstos deben ajustarse al reglamento del órgano del que dependen, así como al Reglamento General de la Organización y, en virtud de lo dispuesto en la Parte R enmendada de los Textos Fundamentales de la FAO, las enmiendas a dichos reglamentos no necesitan ser aprobadas por el Director General.</p>