



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
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

103.º período de sesiones

Roma, 24 - 26 de octubre de 2016

Procedimientos de adopción de decisiones en los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO

I. Antecedentes

1. El Director General presenta este documento al Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de conformidad con los párrafos 3 y 4 del Artículo XXXIV del Reglamento General de la Organización (RGO). En él se tratan dos conjuntos de procedimientos de trabajo desarrollados por algunos órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución.
2. El primero de ellos se refiere a la celebración de reuniones a puerta cerrada por algunos de estos órganos; normalmente, en dichas reuniones solo pueden participar los jefes de delegación. Los procesos de adopción de decisiones de algunos órganos se caracterizan por alternar un número importante de reuniones plenarias abiertas estándar (convocadas de conformidad con las normas establecidas para la adopción de decisiones) y de reuniones a puerta cerrada. El segundo se relaciona con el hecho de que algunas de estas reuniones se celebran sin la participación de representantes de la Organización.
3. La Organización solicita el asesoramiento del Comité para establecer el enfoque que se deberá adoptar respecto de estas cuestiones.

II. Régimen general de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución

4. Algunos órganos rectores de la FAO han sometido a examen el régimen de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución (en adelante, los "órganos establecidos en virtud del artículo XIV") mediante tratados negociados dentro de la Organización y aprobados por la Conferencia o el Consejo, en función de su alcance mundial o regional.
5. En el pasado, se expresaron inquietudes relacionadas con cierta falta de claridad en la relación entre los órganos establecidos en virtud del artículo XIV y la FAO. En concreto, en ocasiones se consideró que el alcance de las responsabilidades de la FAO y sus Miembros con respecto a dichos

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 sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org.

órganos no estaba bien definido. Es poco probable que se pueda alcanzar una postura definitiva en este tema, ya que cada tratado es el resultado de un proceso de negociación y puede presentar características particulares. Con vistas a establecer ciertas normas jurídicas y administrativas, la Conferencia de la FAO aprobó en 1957 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 (en adelante, “los Principios”). En general, se ha reconocido que los órganos establecidos mediante tratado en virtud del artículo XIV de la Constitución deberían gozar de cierta autonomía funcional y operativa, lo que les permitiría cumplir sus objetivos estatutarios.

6. No obstante, independientemente de sus características funcionales, los órganos establecidos en virtud del artículo XIV mantienen una relación muy estrecha con la FAO en múltiples aspectos. Por regla general, actúan en el marco de la FAO y comprometen a la Organización en todas sus actividades. Esta situación se manifiesta de muchas maneras, como se describe también en otro documento presentado al Comité en el presente período de sesiones:

- a) Según confirmó el Consejo de la FAO¹, los instrumentos constitutivos de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV no les otorgan personalidad jurídica, es decir, capacidad para ostentar derechos y obligaciones propios y, por consiguiente, tienen que actuar por medio de la FAO o apoyándose en la capacidad jurídica de la Organización.
- b) Los acuerdos celebrados en virtud del artículo XIV de la Constitución se negocian y concluyen en el seno de la FAO, de conformidad con los procedimientos estipulados en la Constitución, el RGO y los Principios citados. Solo pueden adherirse a ellos los Miembros de la Organización o los Miembros de las Naciones Unidas, de cualquiera de sus organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), conforme a lo establecido en la Constitución y en el RGO.
- c) Los órganos establecidos en virtud del artículo XIV pueden adoptar y modificar sus reglamentos de procedimiento y financieros, pero deben respetar el marco institucional general de la Organización. En general, actúan en el marco de las políticas generales de la Organización y de acuerdo con ellas.
- d) Las contribuciones, donaciones o asistencia recibidas para los órganos establecidos en virtud del artículo XIV se administran de conformidad con la reglamentación financiera y los procedimientos de la Organización, y todas las transacciones financieras y administrativas se realizan por conducto de las cuentas de la Organización. La FAO es responsable ante los donantes por la gestión y el uso de las contribuciones recibidas.
- e) Se debe informar de las modificaciones en los acuerdos constitutivos al Consejo o a la Conferencia, quienes tienen la autoridad para invalidarlas si consideran que son incompatibles con los objetivos y las finalidades de la FAO o con las disposiciones de la Constitución.
- f) Los funcionarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV lo son de la FAO por designación del Director General y están sujetos al Estatuto y al Reglamento del Personal de la Organización, así como a la autoridad del Director General, sin perjuicio de la autonomía de la que puedan disfrutar en cuestiones funcionales y técnicas. De igual manera, es la Organización quien contrata al resto del personal para estos órganos, de conformidad con sus reglamentos y procedimientos.
- g) Las quejas que pueda presentar el personal en relación con sus condiciones de empleo se remiten al Comité de Apelaciones de la FAO y al Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde la FAO actúa como parte demandada y el Director General como su representante legal.
- h) De igual forma, son la FAO y el Director General como su representante legal quienes tendrían que responder de las responsabilidades derivadas de las actividades de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV, por ejemplo, en relación con los procedimientos de arbitraje que puedan iniciarse contra dichos órganos. Los privilegios y

¹ CL127, párr. 90.

las inmunidades de los que gozan los órganos establecidos en virtud del artículo XIV y su personal son los privilegios y las inmunidades de la Organización, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la FAO, la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados y los acuerdos adicionales que puedan celebrarse (por ejemplo, de forma bilateral entre la FAO y Miembros individuales).

7. Por consiguiente, aunque los órganos establecidos en virtud del artículo XIV puedan disfrutar de un grado variable de autonomía funcional en el cumplimiento del programa de trabajo aprobado por ellos, su integración en y con la FAO es completa desde el punto de vista administrativo. Conforme a lo establecido en los tratados, el Reglamento y los procedimientos de trabajo conexos de estos órganos no deberán ser incompatibles con la Constitución y los procedimientos operativos de la FAO.

III. La práctica de celebrar reuniones a puerta cerrada

A. El problema

8. En algunos de los órganos establecidos mediante tratado en virtud del artículo XIV de la Constitución se ha desarrollado una práctica según la cual algunos temas concretos se analizan en reuniones ordinarias del órgano en cuestión, pero también en reuniones a puerta cerrada restringidas a los jefes de delegación. Se obtiene por lo tanto un proceso en el que las decisiones sobre un asunto específico se adoptan en un contexto institucional caracterizado por las reuniones plenarias abiertas y habituales de un organismo y por reuniones a puerta cerrada restringidas a los jefes de las delegaciones. El uso cada vez más frecuente de estos mecanismos enturbia, e incluso debilita, los procesos normales de adopción de decisiones de estos órganos establecidos en virtud del artículo XIV.

B. Consideraciones pertinentes

9. En principio, las reuniones de los principales órganos de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen carácter público, ya que estas organizaciones se fundamentan en un concepto de diplomacia pública que se remonta a los primeros intentos de establecer y desarrollar organizaciones intergubernamentales. Por lo tanto, la declaración de principios en la que se apoyó la organización del mundo tras la Primera Guerra Mundial, los denominados "Catorce Puntos" formulados por el Presidente Woodrow Wilson de los Estados Unidos de América, incluyó la diplomacia pública como principio primerísimo². La postura general en todo el sistema de las Naciones Unidas es que las reuniones plenarias de los principales órganos deben tener carácter público³. Esta es la postura en todo el sistema multilateral, en organizaciones como las propias Naciones Unidas y sus principales programas y fondos, el OIEA, la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), como ponen de manifiesto las averiguaciones realizadas por la FAO durante varios años en diferentes contextos.

² La primera declaración de principios instaba a establecer "acuerdos de paz abiertos, consensuados públicamente, tras los cuales no se celebrarán otros acuerdos internacionales reservados de ningún tipo, sino que la diplomacia siempre actuará con franqueza y públicamente".

³ Esto se aplica incluso en el caso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuyo Reglamento Provisional establece en su artículo 48 que "[a] menos que decida lo contrario, el Consejo de Seguridad se reunirá en público".

10. Algunas organizaciones han adaptado estos procedimientos para tener en cuenta las inquietudes crecientes relacionadas con la seguridad. Sin embargo, se ha establecido una distinción entre el carácter público y abierto de las reuniones, por una parte, y los mecanismos de seguridad y las correspondientes restricciones, por otra. En general, se dejó claro que las adaptaciones se aplicarían sin perjuicio del principio de que las reuniones continuaran siendo públicas. La FAO reafirmó su adhesión a este principio fundamental en 2005. Al examinar el asunto, los órganos rectores competentes acordaron que el acceso del público a las reuniones podría estar sujeto a ciertas restricciones y a la aplicación de medidas de precaución (como aviso de asistencia previo, zonas especiales y otras medidas), pero destacaron que se mantenía la integridad del principio de que las reuniones fueran públicas. La Conferencia de la FAO aprobó modificaciones al RGO por las que se aclaraba que el Director General, teniendo en cuenta todas las consideraciones pertinentes en materia de seguridad, deberá tomar disposiciones para la admisión del público a las reuniones. De hecho, la Resolución de la Conferencia en la que se aprobaron estas modificaciones subrayó que “el principio general de que las sesiones plenarias de la Conferencia y del Consejo seguirán siendo públicas y de que las propuestas de enmienda tienen por objeto aclarar las responsabilidades del Director General en cuestiones de seguridad, en relación con situaciones excepcionales que pudieran producirse”⁴.

11. De conformidad también con una política general aplicada en el sistema de las Naciones Unidas, los órganos compuestos por un número limitado de Miembros o que desempeñan funciones específicas, como los comités ejecutivos, las mesas y los comités de redacción, no están abiertos a los observadores y celebran reuniones privadas. En general, estas reuniones son privadas. Esta situación se continúa reflejando en los Textos fundamentales de la Organización⁵. Esta política general se debe al hecho de que estos órganos no cuentan con autoridad para la adopción de decisiones y actúan de conformidad con el mandato establecido por un órgano plenario, al que informan de sus actividades. Sin embargo, con el paso de los años se ha experimentado una evolución incluso en estos casos y se ha registrado una tendencia clara hacia la apertura de un tipo de reuniones que solían celebrarse a puerta cerrada de tal manera que se garantice la transparencia de los procedimientos.

12. En consecuencia, la reforma de la FAO estableció que una serie de comités que solían celebrar reuniones privadas a puerta cerrada debían abrirse a observadores sin derecho de voz⁶. Esto se reflejó en el RGO, que ahora contiene disposiciones para la participación de observadores sin derecho de voz en tales reuniones.

13. En unos pocos casos, ahora de carácter residual, las reuniones se pueden celebrar en privado. Entre otras situaciones, el RGO permite que el Consejo de la FAO celebre sesiones privadas. Sin embargo, es muy poco frecuente que los órganos plenarios de la Organización celebren reuniones privadas. Por ejemplo, la última vez que el Consejo de la FAO celebró una reunión privada, a fin de examinar un asunto relacionado con el nombramiento del Auditor Externo, fue hace más de 20 años. De hecho, es posible que las disposiciones sobre reuniones privadas de los principales órganos de la Organización hayan quedado obsoletas.

14. En conclusión, cabe preguntarse si el recurso actual de algunos órganos estatutarios establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución a celebrar reuniones privadas a puerta cerrada es compatible con los principios fundamentales del sistema de las Naciones Unidas y con las prácticas y normas establecidas de la Organización, en especial si se tiene en cuenta que gran parte de estas reuniones tiene lugar en paralelo a las reuniones normales abiertas de los órganos de que se trata.

⁴ Véase la Resolución 8/2005 “Enmienda al párrafo 3 del Artículo V y al apartado a) del párrafo 9 del artículo XXV del Reglamento General de la Organización”. El asunto fue objeto de debate desde el punto de vista de los importantes principios de transparencia, publicidad y acceso por parte del público a las reuniones de los órganos principales de la Organización. C 2005/REP, párrs. 105 a 107.

⁵ Véase, en la Parte I de los Textos fundamentales, el Apéndice “Declaración de principios acerca de la concesión de la calidad de observador de los Estados”, párr. 4.

⁶ Véase el documento C2008/REP y el Plan inmediato de acción para la renovación de la FAO.

IV. Celebración de reuniones en ausencia de un representante de la Organización

15. De conformidad con el párrafo 5 del artículo VII de la Constitución de la FAO, “[e]l Director General, o el representante que él designe, participará sin derecho a voto en todas las sesiones de la Conferencia y del Consejo, y someterá a la consideración de la Conferencia y del Consejo propuestas para una acción adecuada acerca de los asuntos que se planteen ante los mismos”.

16. Aunque las disposiciones del párrafo 5 del artículo VII de la Constitución se refieren a la Conferencia y al Consejo, se consideran de aplicación general y rigen todas las reuniones de los órganos rectores y estatutarios de la Organización, entre ellos los establecidos en virtud del artículo XIV. El principio se ha reiterado en varias ocasiones antes de las reuniones de la Organización. Se trata también de un principio de aplicación general en todo el sistema de las Naciones Unidas y, de hecho, el párrafo 5 del artículo VII de la Constitución refleja el artículo 98 de la Carta de las Naciones Unidas. En suma, este principio se encuentra en los instrumentos constituyentes de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. De hecho, puede decirse que es aplicable en ausencia de disposiciones explícitas a tal efecto, teniendo en cuenta que este principio, que se enunció ya en 1918, es una piedra de toque del sistema multilateral que se ha ido formando a lo largo de los años.

17. El Comité examinó este asunto en 2004 en un contexto ligeramente diferente y de acuerdo con una perspectiva diferente. En aquel momento, la Presidencia de la Comisión del Atún para el Océano Índico había pedido que se prepararan y divulgaran sin revisión documentos con implicaciones importantes para la Organización y sus Miembros sin examen previo por la Organización⁷. El Comité y el Consejo examinaron el asunto y confirmaron que se debía informar a la Organización de todo documento o decisión con implicaciones políticas, programáticas o financieras para la FAO, dándole tiempo suficiente para expresar su opinión. El Consejo hizo notar que este requisito se aplicaba sin perjuicio de la autonomía funcional de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución⁸. De hecho, en la práctica, la Organización no examina sistemáticamente todos los documentos preparados para las reuniones de los órganos estatutarios, sino solo aquellos que pueden tener implicaciones para la Organización en conjunto.

18. En la misma línea, se considera esencial que un representante del Director General esté presente en todas las reuniones de la Organización, incluso en las de sus órganos estatutarios, y que pueda expresar las opiniones del Director General sobre cualquier asunto sometido a debate. Se trata de un principio fundamental en todo el sistema de las Naciones Unidas⁹. Está claro que este principio se aplica sin perjuicio de la decisión que los Miembros que asistan a la reunión de que se trate quieran tomar.

19. En conclusión, se invita al Comité a recordar el principio según el cual un representante del Director General debe estar presente en todas las reuniones de la Organización, incluidas las reuniones de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV y otros órganos estatutarios, y debe poder expresar las opiniones del Director General sobre cualquier asunto sometido a debate. Se invita asimismo al Comité a asesorar sobre la conveniencia de que este principio se refleje según proceda en los reglamentos de los órganos estatutarios.

⁷ En este caso, uno de los documentos se refería a las relaciones con una entidad no reconocida por las Naciones Unidas. El documento afectaba no solo a la FAO, sino al sistema de las Naciones Unidas en conjunto, y provocó una serie de debates y una controversia durante un período de unos dos años aproximadamente.

⁸ CL 127, pág. 35.

⁹ Así, por ejemplo, de conformidad con el artículo 98 de la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 45 del Reglamento de la Asamblea General de las Naciones Unidas establece que “[e]l Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, sus comisiones y sus subcomisiones. Podrá designar a un miembro de la Secretaría para que actúe en su lugar en dichas sesiones”.

V. Medidas que se proponen al Comité

20. Se invita al Comité a examinar el presente documento y a formular las recomendaciones al respecto que considere oportunas.

21. Se invita al Comité, en particular, a:

- a) reiterar la postura de la Organización sobre las reuniones privadas, teniendo en cuenta la práctica establecida en todo el sistema de las Naciones Unidas, y a subrayar el carácter excepcional de dichas reuniones;
- b) recordar, también teniendo en cuenta la práctica establecida en todo el sistema de las Naciones Unidas, el principio según el cual un representante del Director General debe estar presente en todas las reuniones de los órganos estatutarios y debe poder expresar las opiniones de la Organización y el Director General sobre cualquier asunto sometido a debate;
- c) ofrecer asesoramiento sobre la conveniencia de modificar los reglamentos de los órganos estatutarios para que reflejen el principio expuesto en el párrafo b) anterior.