



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

W

COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

102.º período de sesiones

Roma, 14-16 de marzo de 2016

**Propuesta de establecimiento de una Universidad Pesquera Mundial
formulada por la República de Corea
(para información)**

I. INTRODUCCIÓN

1. En la presente nota se proporciona información sobre la propuesta formulada por el Ministerio de Océanos y Pesca de la República de Corea (en adelante “Corea”) de establecimiento de una Universidad Pesquera Mundial de la FAO (en adelante “la Universidad”) con arreglo a lo previsto en el artículo XV de la Constitución.

2. La propuesta consiste en establecer una institución internacional de enseñanza de posgrado e investigación acogida por la República de Corea, encargada de ofrecer, entre otros, programas de títulos y diplomas de posgrado en los ámbitos de la pesca y la acuicultura. Con ella se pretende, en particular, reforzar la capacidad de los países en desarrollo en estas esferas.

II. PROCESOS

3. La República de Corea ha indicado su deseo de que la propuesta sea examinada por la Conferencia en su próximo período de sesiones, en junio de 2017. Por tanto, se prevé que la propuesta se presente al Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (en adelante “el Comité”) para que realice un examen de fondo en su período de sesiones de octubre de 2016, luego del estudio de la propuesta por los Comités del Programa y de Finanzas y por el Comité de Pesca.

4. Con miras a la presentación de la propuesta a los órganos rectores, se han elaborado un proyecto de acuerdo con arreglo a lo previsto en el artículo XV, un proyecto de acuerdo con el país anfitrión y un proyecto de carta de la Universidad, que serán el objeto de las negociaciones entre la FAO y el Gobierno de Corea. Los progresos alcanzados en ellas pueden influir en el examen de fondo de la propuesta que realice el Comité, por lo que se comunicarán al Comité. Estos instrumentos serían examinados por el Comité como parte de sus deliberaciones sobre el tema de conformidad con lo

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mp892

dispuesto en el párrafo 7 c) del Artículo XXXIV, en el cual se contempla “la formulación, aprobación, entrada en vigor e interpretación de acuerdos en que participe la Organización en virtud de los artículos XIII y XV de la Constitución”.

III. TRASFONDO DE LA PROPUESTA

5. Esta nota se presenta para poner de relieve determinadas cuestiones antes del examen de fondo de este asunto que realice el Comité, debido al número sumamente limitado de precedentes de esta propuesta en la FAO, así como las complejas cuestiones que habrán de abordar el Comité y los demás órganos rectores.

6. La República de Corea había propuesto inicialmente establecer la Universidad como órgano de la FAO, tomando como ejemplo la Universidad Marítima Mundial de la Organización Marítima Internacional. Dicha institución sui generis se inscribiría plenamente en el marco de la FAO, por lo que la Organización ejercería un perfecto dominio sobre sus actividades y al mismo tiempo asumiría la responsabilidad correspondiente, también desde el punto de vista jurídico y financiero.

7. Sin embargo, luego del examen de las diversas opciones que podrían existir para establecer la Universidad en el marco jurídico de la FAO¹, la República de Corea presentó una propuesta formal para su establecimiento como institución con arreglo al párrafo 1 del Artículo XV de la Constitución, en el cual se prevé 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”².

IV. ELEMENTOS PRELIMINARES QUE SE EXAMINARÁN

A. La Política de la FAO y la experiencia adquirida en relación con los órganos establecidos con arreglo a lo previsto en el Artículo XV

8. En la historia de la FAO se han establecido tres instituciones con arreglo a lo previsto en el Artículo XV: el Instituto Forestal Latinoamericano de Investigación y Capacitación, establecido mediante un acuerdo con Venezuela que se aprobó en el 8.º período de sesiones de la Conferencia en 1955³; y el Centro de Investigación Forestal del Cercano Oriente y la Escuela de Guardabosques del Cercano Oriente, establecidos mediante acuerdos con Siria que la Conferencia aprobó en su 9.º período de sesiones en 1957⁴. Ninguna de estas instituciones sigue funcionando bajo los auspicios de la FAO⁵.

9. En estos precedentes, pese a conllevar el establecimiento de órganos regionales en lugar de mundiales, se ponen de relieve elementos que los Miembros tal vez deseen tener en cuenta a la hora de evaluar si debería establecerse una institución permanente o a largo plazo.

¹ Entre estas opciones figuraba un enfoque gradual, partiendo de un acuerdo de asociación. En consonancia con la práctica actual en este ámbito, la Organización y el Gobierno podrían establecer una asociación en el marco de un proyecto, financiada mediante un fondo fiduciario. Dentro de este marco, se elaborarían y ofrecerían programas académicos (en colaboración con las instituciones académicas existentes), en función de las contribuciones voluntarias y los compromisos que deben contraer a corto plazo las partes interesadas. A la luz de la experiencia adquirida en este marco durante varios años, los Miembros podrían realizar una evaluación sobre si deberían adoptarse medidas para establecer una institución con carácter más permanente bajo los auspicios de la FAO.

² Corea también toma como ejemplo la Universidad para la Paz, una “universidad con mandato de las Naciones Unidas” establecida con arreglo a un acuerdo internacional, que funciona de conformidad con una carta aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

³ Resolución 37/55.

⁴ Resolución 49/57.

⁵ El Instituto Forestal Latinoamericano de Investigación y Capacitación sigue existiendo como instituto nacional. El Centro de Investigación Forestal del Cercano Oriente y la Escuela de Guardabosques del Cercano Oriente funcionan ahora bajo los auspicios de la Liga de los Estados Árabes.

10. En un primer momento, todas estas instituciones se establecieron con carácter provisional. En el caso del Instituto Latinoamericano, la Conferencia aprobó el acuerdo con arreglo a lo previsto en el Artículo XV sobre la base de que el Instituto actuaría de acuerdo con sus normas durante un período provisional de dos años, con miras a revisar las disposiciones del acuerdo “a la luz de la experiencia adquirida”⁶. En el caso de las instituciones forestales del Cercano Oriente, siguiendo las directrices de la Conferencia a la hora de aprobar los acuerdos, las instituciones funcionaron con carácter provisional en virtud de un protocolo concertado en el momento de firmar los acuerdos⁷.

11. El hecho de que estas instituciones se establecieran con carácter provisional puede haberse debido a que, si bien la FAO ha ayudado a diversas instituciones externas a lo largo de los años a ofrecer cursos de capacitación y a expedir títulos universitarios, los Miembros enfocaron con extrema cautela la cuestión del funcionamiento propiamente dicho de una institución académica plenamente dotada, con carácter permanente⁸.

12. Por lo tanto, generalmente la FAO se ha abstenido de aceptar un nivel de compromiso de esta naturaleza. Por el contrario, ha aceptado prestar apoyo a instituciones de enseñanza, universidades y actividades de formación concretas. Desde que cesaran en sus actividades los órganos establecidos con arreglo a lo dispuesto en el Artículo XV anteriormente mencionados, no se ha contraído ningún compromiso permanente de apoyo a la impartición de cursos con ninguna institución en concreto.

13. En cuanto a las políticas de la Organización, se considera que en la Política de la FAO respecto a la ayuda para el establecimiento de institutos regionales de investigación y capacitación (en adelante “la Política de la FAO”) se reflejan los principios y los procedimientos directamente relacionados con la propuesta de Corea, y aplicables en lo que a ella respecta⁹. Al preparar los instrumentos a los que se hace referencia en el párrafo 4 anterior y la presentación oficial de la propuesta al Comité, se está prestando especial atención a la Política de la FAO.

14. En este sentido, se observa que en su informe que acompaña los “Principios Rectores acerca de los Acuerdos Previstos en el Artículo XV de la Constitución para el Establecimiento de Instituciones Internacionales que se Ocupen de Cuestiones Relativas a la Agricultura y la Alimentación” (en adelante “los Principios Rectores”, que forman parte de la Política de la FAO), el Consejo advirtió entre otras cosas que un condición fundamental para que la FAO preste apoyo y participe en una institución de investigación o de formación es que “la finalidad del instituto propuesto armoniza con los propósitos y objetivos de la Organización, y que, por el nivel técnico de sus investigaciones, contribuirá ininterrumpidamente a un mayor conocimiento de la especialidad estudiada”¹⁰. Se afirma que está implícito que lo que deben evaluar los Miembros no solamente es si la propuesta presentada parece cumplir estas normas, sino también si se garantiza que estas normas se cumplirán a largo plazo.

⁶ Resolución N° 37/55, aprobada por la Conferencia en su 8.º período de sesiones.

⁷ Párrafo 518, informe del 9.º período de sesiones de la Conferencia.

⁸ La Conferencia expresó en particular su preocupación por la sostenibilidad financiera, habida cuenta de que estas instituciones debían financiarse mediante cuotas fijadas. En su 9.º período de sesiones, la Conferencia “puso de relieve que, si el Instituto Forestal Latinoamericano de Investigación y Capacitación, Mérida (Venezuela) ha de cumplir la función que le corresponde, y con el fin de garantizar su estabilidad en el futuro, debe contar con el apoyo pleno y tangible de los gobiernos de los Estados Miembros de la región en forma de contribuciones financieras sistemáticas y sostenidas”. De igual modo, en el mismo período de sesiones, a la hora de aprobar los acuerdos sobre las instituciones del Cercano Oriente, la Conferencia puso “de relieve que, sin embargo, las iniciativas regionales de este tipo solamente podrían ser viables si todos los gobiernos de los Estados Miembros interesados estaban dispuestos a sufragar una parte proporcional de los gastos en que se incurriera”.

⁹ Sección P de los “Textos fundamentales” (edición de 2015).

¹⁰ Párrafo 4 c) i) de la Política de la FAO.

15. Teniendo en cuenta estas orientaciones, los Miembros tendrán que tomar una decisión sobre si a la Organización le interesaría a largo plazo apoyar a la Universidad de Pesca Mundial propuesta, o colaborar con ella. Si bien no se trata de una cuestión de naturaleza eminentemente jurídica, las conclusiones de los Miembros sobre estos aspectos normativos condicionarán la labor futura que realice el Comité al respecto.

B. La condición de la FAO

16. Se afirma que el examen de esta propuesta por parte del Comité también tendrá que realizarse a la luz de la condición de la Organización como organismo especializado de las Naciones Unidas. Asimismo, deberían tenerse en cuenta las orientaciones formuladas por el Consejo a la hora de aprobar la Estrategia para las asociaciones con el sector privado y la Estrategia para las asociaciones con organizaciones de la sociedad civil. Al aprobar dichas estrategias, el Consejo “hizo hincapié en la necesidad de mantener la neutralidad, la imparcialidad y la transparencia de la FAO, así como los intereses de los Estados Miembros”¹¹.

17. Más específicamente, a la hora de realizar el examen de fondo de la propuesta, el Comité tal vez desee tomar como referencia la función que desempeña la Organización como proveedora de orientación técnica y normativa acreditada e imparcial a sus Miembros, y como coordinadora y facilitadora de la negociación e implantación de instrumentos internacionales de carácter voluntario y vinculante en ámbitos relacionados con su mandato.

18. En este contexto, el carácter de las relaciones entre la Universidad y la FAO es un factor importante. En la Política de la FAO se aclara que en los acuerdos previstos en el Artículo XV debe estipularse que “será reconocido el instituto como fundación de carácter internacional y disfrutará de la capacidad de persona jurídica para realizar todo acto jurídico consonante con los propósitos de la institución que no exceda las facultades a ella concedidas en el acuerdo. También deberá figurar una cláusula que estipule que la FAO no asume ninguna responsabilidad civil, financiera o de cualquier otro tipo que no esté prevista en el acuerdo”¹².

19. Sin embargo, aunque sea jurídicamente autónoma, si la Universidad debía crearse estableciendo una relación formal y muy visible con la Organización como se ha propuesto, tendrían que ponerse en marcha mecanismos para la salvaguardia de los intereses de la Organización —y los de sus Miembros en general— así como su condición.

20. La vinculación de la FAO con la Universidad, junto con la autonomía de esta última, pueden poner a la Organización en un dilema. Aunque dotada de autonomía, la institución sería percibida por el “mundo exterior” como un “representante” de la FAO y de sus políticas. Por lo tanto, en la práctica la Universidad podría comprometer a la Organización y a sus Miembros con la adopción de determinadas medidas y posiciones en sus actividades y obligaciones con terceros, por un hecho tan visible como la asociación de la FAO con ella.

21. La percepción que se tendría de la asociación de la FAO con la Universidad implicaría que la Organización debería ejercer un control significativo sobre las actividades de la Universidad. Esta última tendría que ofrecer programas académicos y de formación imparciales y adecuados desde el punto de vista técnico, acordes con las políticas y las normas aprobadas por la Organización. También sería fundamental que la Universidad tuviera un carácter visiblemente multilateral. Más aún, a fin de cumplir las normas establecidas por el Consejo, que se reflejan en el párrafo 14 anterior, el funcionamiento de la Universidad tendría que ajustarse a las orientaciones normativas de la Organización, y sus marcos de gobernanza tendrían que garantizar que lo hace de manera acorde con sus políticas, objetivos y actividades.

¹¹ CL 146/REP, párrafos 14 d) y 25 d).

¹² Párrafo 8 de los Principios Rectores.

22. Por lo tanto, con miras a salvaguardar su condición, los Miembros tendrían que evaluar si la Organización desearía ejercer un control estricto y si, desde la perspectiva de los recursos, los conocimientos especializados y la experiencia, es posible hacerlo. Estos aspectos pueden explicar que, hasta el momento, la Organización haya procedido con cautela en lo que respecta a los compromisos a largo plazo relativos a los cursos académicos. La labor del Comité en relación con la propuesta se guiaría por las conclusiones de los demás órganos rectores sobre estas cuestiones importantes.

C. Capacidad jurídica y prerrogativas e inmunidades

23. La garantía de las prerrogativas e inmunidades correspondientes para la Universidad y las personas relacionadas con sus actividades constituiría un requisito previo fundamental para la salvaguardia de los intereses y la condición de la Organización¹³. Como órgano creado en virtud de tratados de carácter intergubernamental vinculado formalmente a la Organización, la Universidad tendría que suscribir un acuerdo adecuado y amplio con el país anfitrión. La Oficina Jurídica opina que el contenido de dicho acuerdo sería un aspecto importante para el Comité a la hora de decidir si recomendar o no la aprobación por parte de la Conferencia de la propuesta de establecimiento de un órgano con arreglo a lo previsto en el Artículo XV, bajo los auspicios de la FAO.

24. En este sentido, se reconoce que la adopción de legislación específica por parte de la Asamblea Nacional de la República de Corea puede exigir que se satisfagan las condiciones de la Organización definidas hasta el momento en relación con la Política de la FAO, es decir, el establecimiento de una fundación internacional con personalidad jurídica independiente y la aprobación de un acuerdo con el país anfitrión que no se limite a reproducir las disposiciones de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados (1947). Las aclaraciones de la posición de Corea sobre este asunto recibidas durante la preparación del presente documento son de carácter preliminar, por lo que se pediría más información detallada. Como ya se ha señalado, se comunicarán al Comité los progresos realizados en las negociaciones sobre un acuerdo con el país anfitrión (así como los demás instrumentos jurídicos).

D. Recursos sostenibles

25. Hasta la fecha, la Oficina Jurídica ha abordado esta propuesta en el entendimiento de que, si se establece la Universidad, no debería imponer nuevas cargas financieras a la Organización ni financiarse con las contribuciones aportadas por los Miembros al programa y presupuesto ordinarios de la Organización, a menos que la Conferencia lo haya aprobado explícitamente. En este contexto, a fin de que la Universidad resulte sostenible se requiere un compromiso de duración indeterminada para sufragar todos los gastos relacionados con su funcionamiento así como los costos del apoyo que debe prestar la FAO (también en el contexto de la supervisión por parte de la Organización). En este sentido, cabe señalar que las tres instituciones establecidas con arreglo a lo previsto en el Artículo XV cesaron en sus actividades bajo los auspicios de la FAO, debido en gran medida a la escasez de recursos financieros. Las tres instituciones debían financiarse mediante cuotas fijadas de los Estados

¹³ Ello concuerda con el propósito subyacente de las prerrogativas e inmunidades concedidas a las organizaciones internacionales. Véanse, por ejemplo, las actas de la negociación de la Carta de las Naciones Unidas mantenida en 1945 referente a las prerrogativas e inmunidades de la futura Organización de las Naciones Unidas. En particular, estas actas reflejan que: “Los términos privilegios y prerrogativas indican de manera general todo lo que podría considerarse necesario para el cumplimiento de los propósitos de la Organización, el libre funcionamiento de sus órganos y el ejercicio independiente de las funciones y obligaciones de sus funcionarios: la exención del pago de impuestos, la inmunidad judicial, las instalaciones de comunicación, la inviolabilidad de los edificios, las propiedades y los archivos, etc.” “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organizaciones Internacionales”, Doc. 933, IV/2/42(2), 12 de junio de 1945, Comisión IV (Organización judicial), Comité 2 (Problemas jurídicos), Informe del relator del Comité IV/2 aprobado por el Comité, página 705.

que participan en sus actividades; en todos los casos, se produjeron retrasos importantes en los pagos de dichas contribuciones, lo que limitaba en gran medida la capacidad de estas instituciones para cumplir sus objetivos.

26. Desde el punto de vista del funcionamiento y la reputación, los órganos rectores tendrían que examinar la disponibilidad de recursos sostenibles a largo plazo para mantener la Universidad a la hora de decidir si recomendar o no la aprobación de la propuesta¹⁴. Por lo tanto, el compromiso específico de los Miembros de hacer contribuciones, independiente y sumado a sus contribuciones a la Organización y, en particular, el compromiso de la República de Corea de proporcionar recursos, sería un factor importante¹⁵.

27. Asimismo, todos los órganos rectores que examinan esta propuesta tendrían que evaluar el alcance de la asignación de recursos o las repercusiones para la Organización, incluidas las consecuencias de prestar apoyo técnico y orientación, lo que—a menos que se disponga específicamente— se financiaría, en efecto, a través del programa y presupuesto ordinarios.

28. También se señaló que Corea ha propuesto el sector privado y otras fuentes de financiación no públicas para la Universidad. A la luz de la condición de la Organización, y de conformidad con las estrategias aprobadas por los Miembros a las que se hace referencia en el párrafo 16, sería necesario examinar con atención si dichas fuentes de financiación serían aceptables para la Organización y, si es así, en qué condiciones.

V. OBSERVACIONES GENERALES

29. En los párrafos anteriores se tratan, en sentido amplio, determinados aspectos generales que el Comité tal vez desee tener en cuenta cuando aborde la propuesta. Sin embargo, se observa que esta suscita una amplia variedad de cuestiones complejas, muchas de las cuales determinarán si la Universidad podría funcionar en consonancia con los elementos descritos anteriormente. Por ejemplo, por citar alguno de ellos, la Universidad necesitaría un marco jurídico en el que se aborden: la composición y los procedimientos de los órganos de la Universidad; la reglamentación y normativa que rigen las cuestiones financieras, presupuestarias y administrativas; la dotación de personal y las políticas de contratación; las políticas que rigen la selección del alumnado y otros participantes en los actos de formación; y las políticas que regulan las relaciones con otras instituciones públicas o privadas.

30. En efecto, en virtud de su establecimiento como nueva institución intergubernamental, la Universidad necesitaría normas internas que regulen sus actividades diarias similares a las de la Organización, si bien a menor escala. Además, la naturaleza de sus actividades exigiría normas internas adicionales relativas a la oferta de programas de investigación y enseñanza, la garantía de calidad y la acreditación. A la hora de evaluar la propuesta, el Comité y los demás órganos rectores tal vez deseen examinar la manera de garantizar que las normas internas que se formulen se ajusten a las

¹⁴ En este contexto, se recuerda que los Miembros han confirmado que debe evitarse el establecimiento de nuevos órganos estatutarios que no sean sostenibles.

¹⁵ Poner en funcionamiento instituciones académicas permanentes implica un compromiso financiero importante. A modo de ejemplo, las investigaciones de la secretaría han revelado que el presupuesto total en 2011 de la Universidad Marítima Mundial de la OMI (en adelante, “la UMM”), órgano de la OMI, era aproximadamente de 8 millones de EUR, de los cuales un tercio había sido proporcionado por el Gobierno de Suecia, país anfitrión. El presupuesto general de la Universidad de las Naciones Unidas (en adelante “la UNU”) en 2012 era de 71,4 millones de USD. Aunque ambas instituciones están autorizadas a sufragar sus gastos de funcionamiento mediante diversas fuentes, los países anfitriones se comprometen a prestar abundante apoyo financiero a largo plazo. La oferta del Gobierno del Japón a la hora de solicitar acoger la UNU, “que incluye los costos íntegros de capital del Centro y una contribución de 100 millones de USD para los fondos de dotación”, era una cuestión importante para la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los mecanismos de financiación que dependen de contribuciones especiales no han resultado ser satisfactorios. La UMM, que cuenta con un fondo fiduciario para recibir contribuciones voluntarias, ha experimentado dificultades financieras y en ocasiones se ha pedido a la OMI que proporcione fondos de su presupuesto para asistencia técnica.

de la Organización, o sean acordes con ellas. Más aún, tendrán que elaborarse orientaciones específicas sobre el manejo de las relaciones entre la Organización y la Universidad, abordando cuestiones como por ejemplo el uso del nombre y el logotipo de la Organización.

VI. CONCLUSIÓN

31. Los elementos anteriormente descritos representan algunas de las múltiples cuestiones que los órganos rectores, incluido el Comité, tendrán que abordar a la hora de realizar un examen de fondo de la propuesta. Como ya se ha reflejado, la propuesta plantea una serie de cuestiones normativas complejas que, a su vez, tendrían que abordarse en los instrumentos jurídicos vinculantes.

32. Se afirma que, como etapa inicial, estos aspectos normativos preliminares han de abordarse y examinarse de manera exhaustiva y que las conclusiones sobre dichos aspectos fundamentarán futuras medidas relacionadas con la propuesta.

33. Por lo que respecta a la función específica del Comité en este contexto, se le pedirá entre otras cosas que:

- a) recomiende si, a la luz de la condición jurídica y los intereses de la Organización, debería establecerse la Universidad;
- b) si es el caso, evalúe si podría establecerse con arreglo a lo previsto en el Artículo XV, u otros mecanismos jurídicos;
- c) proporcione orientación sobre el contenido de los instrumentos jurídicos con miras a preservar la condición jurídica y los intereses de la Organización.

34. En sus deliberaciones, el Comité tal vez desee tomar como referencia la condición de la Organización, a la que se hace referencia en la Sección IV B) anterior, que definiría las características fundamentales de la Universidad que debe establecerse formalmente bajo sus auspicios, aunque jurídicamente independiente de ella. Se reitera que, teniendo presente la condición de la Organización, la Universidad tendría que ser de naturaleza multilateral, como ponen de manifiesto una estructura de gobernanza adecuada, la autorización a que todos los Miembros de la Organización participen en un instrumento constitutivo, así como las normas que regulan sus actividades, y funcionar con arreglo a las orientaciones normativas de la Organización y de conformidad con sus políticas, objetivos y actividades.