

Septiembre de 2012

	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 Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

95.º período de sesiones

Roma, 8-11 de octubre de 2012

**ANÁLISIS DE LOS ÓRGANOS ESTATUTARIOS ESTABLECIDOS EN
VIRTUD DEL ARTÍCULO XIV PARA QUE, PERMANECIENDO
DENTRO DEL MARCO DE LA FAO, PUEDAN EJERCER UNA
MAYOR AUTORIDAD FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA**

I. ANTECEDENTES

A. Introducción

1. El Plan inmediato de acción (PIA) para la renovación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2009-2011) incluyó la medida 2.69 solicitando a la Administración, el Consejo y la Conferencia “*un análisis con vistas a hacer los cambios necesarios para permitir que los órganos estatutarios que lo deseen puedan ejercer su autoridad financiera y administrativa y movilizar fondos adicionales procedentes de sus miembros al tiempo que permanecen en el marco de la FAO y presentan informes ante ella*”.

2. El Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM), en su 88.º período de sesiones celebrado del 23 al 25 de septiembre de 2009, examinó “*un análisis preliminar de los órganos estatutarios para que, permaneciendo dentro del marco de la FAO, pudieran ejercer una mayor autoridad financiera y administrativa*”¹. El Consejo, en su 137.º período de sesiones celebrado en septiembre y octubre de 2009, habiendo tomado nota de la labor del CCLM, expresó su satisfacción por el carácter integral del examen y subrayó que su puesta en práctica debería considerarse como un proceso constante que habría de llevarse a cabo a lo largo de los próximos años. Invitó asimismo a la Secretaría a adoptar medidas con respecto a

¹ CCLM 88/3 y CL 137/5.

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 los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en la siguiente dirección: www.fao.org

las cuestiones de su ámbito de competencia y a consultar a los órganos rectores pertinentes en relación con los asuntos que requirieran un examen de los Miembros. El Consejo refrendó la recomendación en el sentido de que, en el ámbito de ese proceso, se debería alentar a los miembros de los órganos estatutarios pertinentes, en particular de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV, a examinar el análisis preliminar y a exponer sus opiniones acerca de los asuntos abordados en el mismo².

3. Dos años después del examen mencionado anteriormente, el asunto fue señalado nuevamente a la atención del Comité del Programa, el Comité de Finanzas y el CCLM. En general, si bien se consideró que las cuestiones relacionadas con el funcionamiento de estos órganos son importantes y merecen atención, hay algunas diferencias en la forma en que los Comités las han abordado. El Comité del Programa, en su período de sesiones de octubre de 2011, examinó un documento breve sobre la base del examen preliminar junto con un seguimiento de la evaluación del trabajo de la FAO relacionado con instrumentos internacionales. El Comité señaló la disparidad y complejidad de las cuestiones abordadas y observó que eran bien de naturaleza administrativa o financiera, o de carácter sustantivo. En cuanto a las cuestiones administrativas, el Comité pidió que se tratase por todos los medios de abordarlas. El Comité del Programa invitó a la Secretaría a acelerar el proceso de consulta necesario para la puesta en práctica de la medida 2.69 del PIA de manera dinámica y pragmática. El Comité también reconoció la naturaleza desigual de los órganos estatutarios incluidos en el examen y recomendó que se tuvieran en cuenta las distintas consideraciones específicas³.

4. En marzo de 2012, el CCLM tomó nota de las grandes diferencias existentes en cuanto a los órganos establecidos en el marco del artículo XIV de la Constitución. Por lo que respecta a las cuestiones administrativas, institucionales y financieras, el CCLM pidió que la Secretaría preparara, basándose en el cuestionario enviado a los Representantes Permanentes, así como en la extensa documentación ya examinada en el año 2009, una lista de las cuestiones pendientes que el CCLM examinaría en su período de sesiones de otoño de 2012. *“Como principio rector general, el CCLM consideró que era posible contemplar la delegación de autoridad administrativa y financiera en los órganos contemplados en el artículo XIV, con arreglo a lo previsto en la medida 2.69 del PIA, a condición no obstante de que se establecieran mecanismos efectivos de rendición de cuentas y supervisión. El CCLM asesoraría en la materia a la luz de las consideraciones jurídicas pertinentes, entre ellas la diversidad de órganos contemplados en el artículo XIV y sus necesidades funcionales específicas”*⁴.

5. En mayo de 2012, se presentó al Comité de Finanzas un informe verbal sobre el examen de los órganos establecidos al amparo del artículo XIV de la Constitución. En él se destacó que dichos órganos se habían establecido en virtud de tratados aprobados por la Conferencia o el Consejo y que desde el punto de vista administrativo se situaban en el marco de la FAO, pero deberían gozar de una autonomía funcional adecuada y no siempre resultaba fácil conciliar estas exigencias. Además, la autonomía funcional debía ejercerse a reserva de la responsabilidad general de la FAO por el funcionamiento de los órganos en cuestión. El Comité: a) observó que el proceso de consulta se hallaba en curso y que, en ese contexto, era necesario hacer distinciones entre los órganos establecidos al amparo del artículo XIV de la

² CL 137/REP, párr. 53.

³ CL 143/7, párrs. 19 a 24.

⁴ CL 144/2.

Constitución en función de sus características y necesidades operativas específicas; b) observó que en los períodos de sesiones que celebrarían el Comité del Programa y el CCLM en el otoño siguiente se presentaría un documento detallado sobre el tema, en el que podría considerarse la flexibilización de diversas prácticas y procedimientos operativos⁵.

B. Consideraciones preliminares: consultas con los Miembros de la FAO y enfoque general

6. Este documento, que se basa en gran medida en el informe elaborado en septiembre de 2009, se ha preparado en respuesta a las solicitudes anteriores y refleja un deseo por parte de la Secretaría de llevar a término de forma satisfactoria y oportuna el largo proceso de examen del asunto. Se trata de un documento común para el CCLM y el Comité de Finanzas. El Comité del Programa podría examinar una versión más breve que se centre en las cuestiones sustantivas y programáticas.

7. La Organización inició un proceso de consulta con los Miembros de la FAO sobre este tema. En general, el interés y la utilidad del cuestionario para abordar las cuestiones objeto de examen fueron considerablemente menores de lo previsto. Se pueden formular tres tipos de observaciones a este respecto.

7.1. En primer lugar, la Organización recibió 45 respuestas al cuestionario de 37 Miembros únicamente, ya que algunos de ellos presentaron más de una respuesta (cf. párrafo 7.3 *infra*). Teniendo en cuenta que, en general, los órganos contemplados en el artículo XIV de la Constitución creados en virtud de un tratado normalmente afectan a un número limitado de Miembros, que son partes en el mismo, la cifra de 37 Miembros es muy baja en comparación con el número global de Miembros de la FAO (193), o con el número de partes en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (127) o en la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (177). Por tanto, un número muy elevado de Miembros no respondió al cuestionario (es decir, más de las cuatro quintas partes de los Miembros de la FAO). En general, entre los Miembros de la FAO que respondieron cabe citar a aquellos que han manifestado a lo largo de los años un interés directo en las cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución. Sin embargo, no siempre ha sido y varios Miembros que en el pasado adoptaron una postura muy activa en los debates sobre el régimen jurídico de los órganos establecidos al amparo del artículo XIV de la Constitución no respondieron al cuestionario. El limitado número de respuestas al cuestionario también es sorprendente habida cuenta de que el tema de las consultas con los Miembros se abordó –a veces ampliamente– en algunos órganos creados en virtud del artículo XIV de la Constitución y se instó a la Administración a completar el proceso de consultas con carácter de urgencia. No está claro si la ausencia de respuestas revela discrepancias respecto a la propuesta de una mayor autonomía o la falta de interés por las cuestiones planteadas, o ambas cosas. En cualquier caso, la Organización observa que, aunque esta cuestión se planteó en el contexto de la evaluación externa independiente (EEI) de la FAO y el PIA, y se hizo un seguimiento posteriormente en algunos órganos rectores, las estadísticas no parecen reflejar que afecte a los Miembros en su conjunto.

⁵ CL 144/12, párrs. 44 y 45.

7.2. En segundo lugar, las respuestas recibidas de los 37 Miembros estaban en su gran mayoría a favor de una mayor autonomía, sujeta a algunas restricciones o salvedades. Por tanto, la mayoría de los Miembros que respondieron al cuestionario era partidaria de que se otorgaran a los órganos estatutarios mayores facultades respecto a las relaciones con las organizaciones externas y los gobiernos que no sean miembros de dichos órganos, o de que gozaran de una mayor autonomía en lo tocante a los donantes. Sin embargo, cabe señalar que las respuestas se expresaban también en términos generales y abstractos, y muy a menudo estaban sujetas a reservas. En este sentido, las respuestas tienen un valor limitado para este examen en la medida en que proponen una línea general de acción, pero no proporcionan una orientación específica a la Secretaría para abordar en concreto las cuestiones prácticas que se plantean. Ello es en parte comprensible, en la medida en que se desprende de este documento que muchos de estos problemas tienen que ver con el funcionamiento interno de los órganos establecidos al amparo del artículo XIV y la FAO. Por otro lado, se habría apreciado considerablemente una orientación más específica sobre la forma de conciliar mejor la autonomía funcional y el hecho de estar situados administrativamente en el marco de la FAO. El mismo problema surgió hace unos años en el contexto de la evaluación independiente del trabajo de la FAO relacionada con instrumentos internacionales, que instó a la Organización a abordar las cuestiones de la autonomía de los órganos estatutarios establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución y otros órganos de tratados, pero sin brindar orientación específica al respecto^[1]. **Dicho esto, hubo excepciones, y unos pocos Miembros ofrecieron opiniones muy detalladas sobre temas concretos que se abordan en el presente documento.** La Secretaría señalará algunas de las opiniones expresadas por los Miembros a la atención de las unidades interesadas dentro de la Organización. Algunos Miembros también han ampliado el examen para abarcar los órganos estatutarios que están fuera del ámbito de este documento, como el Convenio de Rotterdam y la Comisión del Codex Alimentarius. En la misma línea, algunos Miembros subrayaron que los distintos órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución tenían sus propias características y era difícil prever soluciones generales para las situaciones específicas. Por último, algunos Miembros respondieron solo en relación con uno o dos órganos estatutarios establecidos al amparo del artículo XIV, del que son miembros, y no con respecto a las cuestiones generales planteadas. Además, como sucede en relación con los cuestionarios de este tipo, algunos Miembros contestaron a determinadas preguntas, pero no a todas.

7.3. En tercer lugar, la Organización presentó el cuestionario a través de los Representantes Permanentes ante la FAO, y no a los departamentos técnicos nacionales que participan en las actividades de órganos específicos. A lo largo de los años, la Organización ha observado que el mismo Estado, en función de la administración técnica que representa a ese Miembro, tiene puntos de vista diferentes sobre el mismo tema en distintos órganos estatutarios de la Organización. En otras palabras: a veces no ha habido coherencia en las posiciones expresadas por un Miembro en las diferentes reuniones y órganos de la Organización. Por esta razón, el cuestionario fue enviado a los Miembros a través de los Representantes Permanentes ante la FAO con el deseo de garantizar una coherencia en las posiciones tomadas. Ello puede haber contribuido al carácter general de las respuestas al cuestionario, y a que algunos Miembros no respondieran al cuestionario. Además, a pesar de este enfoque, se han producido situaciones en las que el mismo Miembro presentaba varias respuestas de diferentes departamentos o con respecto a órganos específicos.

[1] PC 101/5(a) Evaluación del trabajo de la FAO relacionado con instrumentos internacionales.

8. **Por tanto, es importante recordar que, a pesar de las peticiones de los distintos órganos de otorgar una mayor autonomía a los órganos establecidos al amparo del artículo XIV de la Constitución, la orientación operativa brindada a la Secretaría por los Miembros ha sido muy limitada.** En consonancia con las conclusiones del examen del asunto realizado por los Comités hasta la fecha, este documento contiene información general sobre las características de los órganos creados al amparo del artículo XIV de la Constitución. Es conveniente a este respecto subrayar el carácter diferenciado de estos órganos cuyo estatuto está definido por los tratados y que son el resultado de negociaciones y no se ajustan a un modelo uniforme predeterminado. Como se refleja en 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 lo sucesivo, *“los Principios...”*)^[2] estos órganos se encuentran vinculados administrativamente a la FAO y actúan por conducto de la Organización, pero está previsto que gocen de una cierta autonomía en cuestiones técnicas. Ese grado de autonomía depende de una serie de factores. Es conveniente determinar los órganos que deberían beneficiarse de las disposiciones examinadas en el presente documento, o al menos llegar a un acuerdo sobre los criterios en base a los cuales la Administración podría hacerlo.

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

9. El artículo XIV de la Constitución prevé la negociación de convenios y acuerdos en las reuniones convocadas por el Director General o en su nombre y su aprobación por la Conferencia o el Consejo. Dichos instrumentos son posteriormente sometidos a los procedimientos nacionales de ratificación. 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, los órganos pueden adoptar medidas reglamentarias directamente vinculantes para los Miembros y pueden tener presupuestos autónomos. Dos órganos establecidos en virtud del artículo XIV son financiados íntegramente mediante cuotas obligatorias 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, son elegidos por los Miembros. En determinados casos, los órganos en cuestión aprueban sus propios presupuestos y programas de trabajo y sus 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.

10. 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 o las organizaciones regionales de integración económica que tengan derecho a constituir parte de ellos. Por tanto, son instrumentos de derecho internacional.

[2] Parte O del Volumen II de los Textos Fundamentales.

11. Además, los convenios y acuerdos se encuentran en el marco de la FAO y mantienen estrechos vínculos con la Organización. Solo pueden adherirse a los mismos 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 coherentes con los principios englobados en el Reglamento Financiero de la FAO. Los reglamentos financieros se deben notificar al Comité de Finanzas, que puede invalidar tales reglamentos, si no guardan coherencia con los principios del Reglamento Financiero de la FAO. Las contribuciones, ya sea que se destinen al presupuesto, o bien a cualquier otra actividad, deberán abonarse a un fondo fiduciario administrado 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, tal como lo confirmó un examen de la cuestión por el Consejo⁶. 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 con la FAO. El Director General, en su calidad de representante legal de la FAO, posiblemente tenga que responder por cualquier responsabilidad jurídica 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.

12. **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 FAO⁷.** Esta posición es confirmada por la práctica anterior de la Organización⁸. En particular, dicha posición se

⁶ CL 127/REP, párr. 90.

⁷ 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 en 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.

⁸ La Secretaría preparó 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*”, IOTC/REV.1, para el Grupo oficioso de expertos en asuntos jurídicos sobre el proceso de cambio de la naturaleza de un órgano estatutario con arreglo al artículo XIV de la Constitución para la conversión en un

reafirmó en 2007 en el contexto de las propuestas presentadas ante el CCLM y el Consejo en relación con la Comisión del Atún para el Océano Índico y fue 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 en sí, sino más bien determinar en qué forma algunos de los órganos que actualmente funcionan en este marco o que podrían establecerse en este marco en el futuro podrían dotarse de una mayor autonomía administrativa y financiera. No obstante, estos planteamientos son útiles para comprender el régimen jurídico de los órganos y el contexto jurídico en el que desempeñan sus actividades. Como se refleja en los “*Principios...*”, en general se ha considerado que estos órganos están vinculados administrativamente a la FAO y actúan por conducto de la Organización, pero deberían gozar de una cierta autonomía funcional.

13. 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 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 señalado anteriormente, las comisiones y comités establecidos en virtud del artículo VI de la Constitución se encuentran fuera del alcance de este examen⁹.

D. Es necesario determinar los órganos estatutarios que reúnen las condiciones respecto a las disposiciones propuestas que figuran en este examen

14. 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 órgano y sus características operativas, si las secretarías de esos órganos deberían gozar de una mayor autonomía financiera y administrativa con arreglo a sus objetivos, características y requisitos funcionales. Habida cuenta de su carácter diferenciado, parece que sería necesario determinar, caso por caso, si las demandas concretas 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 de que se trate. Esto no es tan fácil puesto que en el caso de algunos órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución –sobre todo aquellos financiados básicamente por los Miembros– habría una amplia justificación administrativa, jurídica y práctica para conceder considerables facilidades operativas. La situación es más compleja respecto a los órganos financiados casi en su totalidad por la Organización. Puede ser difícil en esos casos tanto por razones de principio como prácticas otorgar a las secretarías las mismas facilidades que a los órganos financiados directamente por sus Miembros.

órgano fuera del marco de la FAO (posible cambio de régimen jurídico de la Comisión del Atún para el Océano Índico).

⁹ 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.

15. 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”*.

16. **La determinación de los órganos a los que podría dotarse de mayores facultades administrativas y financieras parecería estar dentro del ámbito de competencia de la Administración, teniendo en cuenta las opiniones de los Miembros, la naturaleza de las actividades que se realizan y el régimen jurídico del órgano de que se trate, 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 propuestas de este documento¹⁰. Es esencial que el CCLM y los Comités, que examinarán este asunto, brinden orientación sobre esta cuestión previa importante. En caso de que no fuera posible convenir una lista de los órganos estatutarios que se beneficiarían de las disposiciones propuestas, sería conveniente, no obstante, llegar a un acuerdo sobre los criterios que podrían aplicarse para abordar todas las cuestiones relativas a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución.** La Secretaría de la FAO (las unidades interesadas) podría preparar finalmente para cada órgano un cuadro en el que se resuman o determinen las respectivas funciones y responsabilidades de las secretarías de los órganos en cuestión y la Organización.

E. Carácter diferenciado de las recomendaciones del presente examen

17. 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 determinados casos, algunas de las cuestiones planteadas han suscitado cierto debate en los órganos rectores de la FAO.

18. No obstante, cabe subrayar que las cuestiones consideradas en el presente examen no son todas de la misma naturaleza. Algunas de ellas pueden ser modificadas mediante decisiones adoptadas exclusivamente en el ámbito de competencia de la Administración. En algunos otros casos, la aplicación de las propuestas podría plantear cuestiones de principio para la FAO y sus Miembros, que deberían abordarlas.

19. Sin perjuicio de las opiniones que los Comités puedan tener al respecto, la mayoría de las medidas propuestas que se prevén en este documento podrían abordarse internamente por la Administración.

¹⁰ Existe un riesgo evidente de que los órganos estatutarios y los secretarios de estos órganos pudieran beneficiarse de un régimen más favorable sin justificación.

II. POSIBLES ÁMBITOS EN QUE LOS ÓRGANOS ESTATUTARIOS PODRÍAN ESTAR DOTADOS DE UNA MAYOR AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

20. En esta sección se enumeran los ámbitos determinados como materias respecto de las cuales los órganos estatutarios y sus secretarios podrían estar dotados de una mayor autonomía. Se esbozan posibles soluciones y se invita al CCLM a exponer sus opiniones sobre las propuestas formuladas y a brindar asesoramiento sobre si estas cuestiones deberían ser abordadas por otros órganos rectores de la Organización y los órganos estatutarios pertinentes.

A. Relaciones exteriores

a) Asistencia a reuniones externas

21. Si bien la autofinanciación no es, ni puede ser, el único criterio, debería otorgarse autonomía a los órganos creados en virtud del artículo XIV de la Constitución básicamente autofinanciados respecto de la asistencia a las reuniones externas importantes que guarden relación directa con el programa de actividades de los órganos interesados. En este caso, debería establecerse un mecanismo apropiado para llevar a cabo un cierto grado de supervisión con arreglo a las normas y procedimientos administrativos de la FAO estipulados y sería útil que los órganos rectores brindaran asesoramiento al respecto.

22. El 30 de marzo de 2012 se publicó el Boletín 2012/18 del Director General sobre los viajes oficiales del personal de la FAO. En consonancia con la orientación brindada por el Comité del Programa en octubre de 2011¹¹, dicho Boletín contiene normas más flexibles con respecto a los viajes de los funcionarios que prestan servicios a los órganos contemplados en el artículo XIV de la Constitución de la FAO. En el Boletín se establece que habrán de examinarse los planes de viajes de los funcionarios de los órganos establecidos al amparo del artículo XIV con objeto de asistir y prestar servicios para las reuniones de sus órganos rectores y que recibirán una aprobación general del Subdirector General interesado al inicio de cada año. Para otros viajes, las secretarías de los órganos creados de conformidad con el artículo XIV deben presentar trimestralmente una lista lo más exacta posible de otras misiones y de las reuniones a las que se asistirá, indicando el número de participantes con vistas a la aprobación general de los Subdirectores Generales interesados. La única restricción sería respecto a los viajes para asistir a reuniones complejas de representación de alto nivel que requieran la presencia de una delegación institucional (por ejemplo, Río+20), que está sujeta al examen y la coordinación institucionales.

23. Se invita a los Comités a tomar nota de que este Boletín parece haber resuelto todas las cuestiones pendientes desde la perspectiva de la responsabilidad administrativa del anfitrión.

¹¹ CL 143/7, párr. 20 (“que se tratase por todos los medios de hacer frente a los obstáculos administrativos para garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente de los órganos estatutarios al tiempo que se preservaban la integridad y los intereses de la FAO”).

b) Conclusión de acuerdos con otras organizaciones e instituciones

24. En su 127.º período de sesiones celebrado en octubre de 2004, el Consejo convino un procedimiento para la suscripción de acuerdos por parte de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución con otras organizaciones e instituciones. Dichos acuerdos se deberían comunicar a la FAO antes de su celebración, con vistas a la determinación de las posibles repercusiones para la Organización en ese momento en el plano financiero, de las políticas o de los programas, en consonancia con el espíritu de los Textos Fundamentales. Se podría autorizar a los secretarios de los órganos a firmar los acuerdos, que deberían hacer la debida referencia al régimen de sus órganos respectivos, establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO. 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 programas¹².

25. Se ha adquirido una amplia experiencia desde 2004 a este respecto¹³. Los secretarios de los órganos establecidos de conformidad con el artículo XIV han podido alcanzar acuerdos con otras organizaciones e instituciones en el contexto de un proceso que parece conciliar los intereses de ambas partes, siempre que las propuestas sean remitidas y examinadas por la Organización. A veces, el proceso comporta disposiciones específicas, como en el caso de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo en que, después del proceso interno de examen anteriormente mencionado, los acuerdos se remiten a la Comisión para su aprobación antes de la firma. A este respecto parecería que la evolución de los últimos años ha sido acertada, lo cual hace pensar que se ha respondido a las preocupaciones de todas las partes. La única cuestión que parecería quedar abierta guarda relación con la necesidad de determinar la medida en que es aplicable a todos los órganos establecidos de conformidad con el artículo XIV¹⁴, o solo a algunos de ellos. A la luz de las enseñanzas extraídas del pasado y en vista de la falta de claridad sobre determinados procedimientos y criterios para la celebración de acuerdos con los donantes, es útil formular propuestas concretas sobre los acuerdos que pueden suscribir los órganos previstos en el artículo XIV, y proporcionar procedimientos prácticos para facilitar las consultas y la aprobación del acuerdo por parte de las correspondientes oficinas de la FAO, incluidas las unidades jurídicas, técnicas y financieras. Podría estudiarse la posibilidad de elaborar una lista de los órganos establecidos al amparo del artículo XIV que podrían beneficiarse de las disposiciones previstas en esta sección.

¹² CL 127/REP párrs. 91 y 92.

¹³ El procedimiento interno de examen y aprobación de acuerdos con otras organizaciones e instituciones, que se remonta a hace 13 años aproximadamente, con algunos cambios limitados, se ha armonizado con esta decisión específica relativa a la celebración de acuerdos por parte de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución.

¹⁴ Se plantearon cuestiones de principio –si no en cierta medida de carácter teórico– acerca de si, al firmar un determinado acuerdo, un secretario representaba a la FAO y actuaba en calidad de representante de la Organización, o si representaba al órgano en cuestión y actuaba en nombre del mismo. 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.

B. Cuestiones presupuestarias, contables y financieras

a) Gastos de apoyo a proyectos

26. La cuestión sobre la cuantía de los gastos de apoyo a proyectos se ha planteado de forma ocasional, principalmente porque los presupuestos autónomos o especiales de los órganos previstos en el artículo XIV son fondos fiduciarios en el sentido de lo dispuesto en el Reglamento Financiero. El fundamento jurídico para recuperar los gastos de apoyo a proyectos se establece en el artículo 6.7 del Reglamento Financiero, en virtud del cual *“el Director General podrá aceptar contribuciones voluntarias, en efectivo o en alguna otra forma, así como establecer fondos fiduciarios y especiales con los dineros que se entreguen a la Organización con un determinado objeto, siempre que las finalidades asignadas a tales contribuciones y fondos estén en consonancia con las normas, propósitos y actividades de la Organización. (...) La aceptación de cualesquiera contribuciones y fondos que directa o indirectamente impongan a los Estados Miembros y Miembros Asociados obligaciones económicas adicionales requerirá el asentimiento de la Conferencia”*. Los órganos rectores han adoptado una política de recuperación plena de los gastos de apoyo directos o indirectos a proyectos correspondientes a la prestación de servicios administrativos y operacionales a proyectos financiados con cargo a recursos extrapresupuestarios, que incluyen los fondos fiduciarios. Esta política consiste en asegurar que se cumplen los requisitos de que los proyectos extrapresupuestarios no impliquen costos y obligaciones financieras adicionales para los Miembros de la FAO.

27. Los órganos rectores han establecido una política al respecto, cuya última versión se puede encontrar en el documento FC 140/8 titulado “Medidas para mejorar la aplicación de la política de gastos de apoyo de la Organización”. En esta política se definen las principales tasas de gastos de apoyo a proyectos aplicables a los fondos fiduciarios y se dispone que el Director de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP) tome decisiones individuales al respecto que se presentan anualmente al Comité de Finanzas. La Conferencia reafirmó en 2011¹⁵ la política relativa a la recuperación plena de los costos aprobada por el Consejo en 2000, en consonancia con el artículo 6.7 del Reglamento Financiero, e instó al Director General a realizar esfuerzos decididos para mejorar la recuperación de los gastos de apoyo administrativo y operacional ocasionados por actividades extrapresupuestarias.

28. La política estipula que las cuentas de fondos fiduciarios de larga duración (por ejemplo, las comisiones establecidas bajo los auspicios de la FAO, incluidos los órganos creados en virtud del artículo XIV) estarán sujetas a una estimación caso por caso del nivel efectivo de los distintos gastos de apoyo indirecto y el adeudo se efectuará en consecuencia. En el pasado, los órganos previstos en el artículo XIV formularon solicitudes ocasionales de exención del pago de las tasas de gastos de apoyo a proyectos que, al menos en un caso, se remitieron al Comité de Finanzas. El Comité de Finanzas ha adoptado un enfoque muy restrictivo al respecto¹⁶. Esta es una esfera en la que también algunos Miembros tienen

¹⁵ C 2011/REP, párr. 100. Véase asimismo la Resolución 5/2011 de la Conferencia, párrafo 4 de la parte dispositiva.

¹⁶ Véanse los documentos FC 104/5 y FC 107/4. En 2004, el Comité de Finanzas observó que seis de los siete fondos fiduciarios existentes de las comisiones se habían establecido más de 20 años atrás de conformidad con la política en materia de gastos de apoyo en vigor en ese momento. Convino en que una revisión de las tasas de estos seis fondos fiduciarios no resultaría eficaz con respecto a los costos. El Comité confirmó la política en vigor, consistente en determinar caso por caso las tasas de los gastos de apoyo de los fondos fiduciarios de larga

opiniones distintas. Como Miembros de la Organización respaldan una postura restrictiva en cuanto a la aplicación de la política de gastos de apoyo. Sin embargo, como Miembros de los órganos establecidos al amparo del artículo XIV pueden tener una visión diferente dentro de grupos específicos. En estas circunstancias, la Secretaría no tiene más remedio que aplicar las políticas establecidas por los órganos rectores de la Organización.

b) Presentación de informes financieros

29. En algunas reuniones de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución, se han abordado de forma ocasional cuestiones relativas a la presentación de informes financieros, así como las peticiones para mejorar la calidad de estos informes o la accesibilidad a los mismos. Esta cuestión no se ha planteado recientemente y parece que es esencialmente de carácter práctico, por lo que podría abordarse a través de una mayor colaboración entre los secretarios de los órganos y la División de Finanzas.

c) Auditorías por terceros

30. Ha habido un número creciente de solicitudes de auditorías especiales por terceros de las actividades y las cuentas de los órganos previstos en el artículo XIV de la Constitución. La FAO tiene un sistema de supervisión que incluye, entre otras cuestiones, una función de auditoría interna y otra externa. En consonancia con la naturaleza intergubernamental multilateral de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, estas organizaciones están sujetas al principio de auditoría única, lo cual se refleja en una serie de disposiciones de los Textos Fundamentales. En el Reglamento Financiero se dispone, por consiguiente, la existencia un Auditor Externo que es nombrado por el Consejo. El Auditor Externo actuará con absoluta independencia y será exclusivamente responsable de la comprobación de las cuentas. El Auditor Externo podrá formular observaciones acerca de la eficiencia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, la fiscalización financiera interna y, en general, la administración y gestión de la Organización. El Comité de Finanzas podrá pedir asimismo al Auditor Externo que realice el examen de determinadas cuestiones específicas y rinda informes por separado sobre los resultados. Los costos ocasionados en dichos exámenes serían sufragados con cargo al presupuesto del órgano en cuestión establecido al amparo del artículo XIV de la Constitución.

31. En consonancia con la naturaleza intergubernamental y universal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los Miembros deben confiar en el plan de auditoría establecido por estas organizaciones que han creado. Sería incompatible con el sistema general que los distintos Miembros desearan que las cuentas de determinadas actividades o programas fueran comprobadas por entidades diferentes de las establecidas por todos los Miembros de la Organización. Se supone que tanto los auditores internos como externos aplican en el desempeño de sus funciones procedimientos que ofrecen un nivel satisfactorio de garantía y comodidad al respecto.

32. A pesar de ello, en algunos de los órganos previstos en el artículo XIV se han solicitado auditorías especiales. Se invita a los Comités a brindar asesoramiento sobre el modo en que podrían llevarse a cabo. Una posible línea de acción podría consistir en remitir la

duración, y el hecho de que, en consecuencia, no se recomendara una tasa uniforme para todas las comisiones. Convino en que tal política debía aplicarse a los nuevos fondos fiduciarios de comisiones que pudieran establecerse y no de manera retroactiva a los fondos de esta índole preexistentes. CL 127/14, párrs. 22 y 23.

solicitud al Comité de Finanzas, que la examinaría con arreglo al artículo 12.6 del Reglamento Financiero, que establece lo siguiente: “*el Comité de Finanzas podrá pedir al Auditor Externo que realice el examen de determinadas cuestiones específicas y rinda informes por separado sobre los resultados*”.

C. Asuntos relativos a los recursos humanos

33. Los temas sobre las políticas y normas en materia de recursos humanos han sido ampliamente debatidos en relación con el régimen jurídico de los órganos creados en virtud del artículo XIV de la Constitución. Este asunto comporta múltiples dimensiones y es necesario hacer una serie de distinciones y proporcionar determinada información al respecto. Es probable también que la situación evolucione en el futuro y en este examen se hará referencia a algunos parámetros pertinentes. **La posición de principio es que los secretarios de estos órganos y el personal están sujetos al Reglamento y el Estatuto del Personal, pero quizá sea necesario realizar una serie de ajustes en las políticas y prácticas de recursos humanos.**

a) Personal de las categorías Profesional y superiores

34. En el párrafo 32, inciso iii) de los Principios relativos a los órganos creados en virtud de los artículos XIV y VI 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 organismos a que se hace referencia en el párrafo 33(c), [es decir, los 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 organismo en cuestión, o con la aprobación o el acuerdo de los mismos*”. 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 publicación de un anuncio de vacante, por lo general aprobado por el órgano 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 del órgano mismo. El Consejo, en su 127.º período de sesiones de noviembre de 2004, examinó y aprobó estos procedimientos¹⁷. En términos

¹⁷ 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

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, no era censurable este procedimiento particular aplicable a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV que gozan de una autonomía considerable.

35. En lo que respecta a la selección y nombramiento del personal profesional, en general se han aplicado los procedimientos del jurado 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 mediante la participación del secretario como miembro u oficial principal del jurado de selección, conforme a los procedimientos de selección establecidos para el personal profesional que presta servicio en proyectos de campo. Sin embargo, es importante destacar que los procedimientos de selección y nombramiento de los jurados de selección del personal de campo no se aplican a los órganos financiados básicamente con cargo al Programa Ordinario, como la Secretaría de la CIPF y otros órganos en la misma situación, a los que se les aplican los procedimientos habituales para el nombramiento del personal profesional.

36. Ha de abordarse la cuestión de la facultad de supervisión respecto de los secretarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución en el contexto de los informes de evaluación del desempeño. La evaluación y supervisión del desempeño de un miembro del personal de contratación internacional de cualquier organismo público es una práctica común y es esencial aplicar el mecanismo apropiado para garantizar la rendición de cuentas. No obstante, la distinción entre cuestiones funcionales y operativas y asuntos administrativos debería brindar normalmente una orientación útil para abordar esta cuestión. Podría examinarse esta medida en el marco de la Administración, como acuerdos del sistema de evaluación y gestión del rendimiento (SEGR), que actualmente es aplicable a la categoría de los Directores Generales Adjuntos de la FAO y podrían ajustarse los instrumentos de evaluadores múltiples para mejorar el sistema.

b) Personal de la categoría de Servicios Generales

37. En general, ha sido una política 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

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” (CL 127/REP).

facultad de seleccionar el personal cualificado de servicios generales que estimen conveniente. Se ha cuestionado también la aplicabilidad de los procedimientos de reasignación a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV.

38. A pesar de estas peticiones, se considera que deberían ponerse en práctica las políticas habituales aplicables al personal de servicios generales. Sería difícil, incluso por razones de gestión del personal, adoptar un enfoque diferente respecto a puestos que prevén un alto grado de “*intercambiabilidad*”, tales como los de 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 los órganos contemplados en el artículo XIV. 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 idea 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 normas diferentes. Sin embargo, la Administración no aceptaría obligaciones en relación con esa categoría de personal en caso de que tuvieran que redistribuirse de las secretarías de los órganos contemplados en el artículo XIV a cualquier otro puesto de la Organización.

39. Se invita a los Comités a tomar nota de que la Organización está dispuesta a examinar esta cuestión más a fondo.

c) Acuerdos contractuales para el personal

40. 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 los niveles de autoridad de determinadas aprobaciones en relación con la contratación de consultores y de suscriptores de acuerdos de servicios personales, incluidos los honorarios de los consultores.

41. La Organización está dispuesta a examinar las cuestiones que puedan abordarse desde el punto de vista administrativo.

d) Otros acuerdos contractuales

42. Se han hecho algunas 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 obtención de productos específicos. Por lo general, la organización beneficiaria es una institución sin fines de lucro. Las condiciones básicas de las cartas de acuerdo sobre la cuantía de los desembolsos 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.

43. Se propone que las inquietudes que se expresen al respecto se aborden mediante consultas internas de la Administración.

D. Canales de comunicación con los gobiernos

44. Tradicionalmente, se han establecido en el Manual Administrativo normas sobre los canales de comunicación con los gobiernos. 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 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 (TC). “*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)¹⁸. En la práctica, se han flexibilizado en cierta medida estos procedimientos, pero los principios y procedimientos establecidos en estas secciones del Manual Administrativo siguen en vigor.

45. 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 establecer una relación con los jefes de los departamentos gubernamentales. En la práctica, puede haberse dado una cierta flexibilización en la aplicación de estos procedimientos de manera informal. 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. Sería conveniente regularizar esta situación al permitir, dentro de los parámetros que se definan, que las secretarías establezcan relaciones con los miembros de los órganos a una determinada categoría respecto de las autoridades gubernamentales. Sería conveniente asimismo garantizar que las unidades que “*hospedan*” o mantienen relaciones con las secretarías establecidas con arreglo al artículo XIV de la Constitución estén informadas de dicha correspondencia a fin de asegurar la sinergia de los programas y la coherencia de las políticas.

46. Se propone que, tras las consultas con los principales departamentos interesados, 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. Se trata de una cuestión principalmente de la Administración.

¹⁸ El Subdirector General de Administración y Finanzas firma también algunas cartas oficiales, en particular, las solicitudes de pago de las cuotas asignadas.

E. Relaciones con los donantes

47. El Departamento de Cooperación Técnica tiene la responsabilidad general de movilizar recursos. Este Departamento, a través de la División de Apoyo a la Elaboración de Políticas y Programas (TCS), es responsable de 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. Se ha planteado la cuestión de en qué medida los órganos estatutarios autónomos pueden mantener una relación con los donantes. Este tema tiene una cierta importancia teniendo en cuenta asimismo el hecho de 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 TC y probablemente también con las unidades técnicas competentes.

48. Se ha reconocido que algunas disposiciones benefician a los órganos creados al amparo del artículo XIV de la Constitución. Por consiguiente, las secretarías han podido firmar ocasionalmente en los últimos años acuerdos con los donantes en nombre de la Organización y sobre la base de una delegación de autoridad del Subdirector General del TC. Se viene reconociendo recientemente en mayor medida la posibilidad de que los jefes de los departamentos y las oficinas descentralizadas asuman más funciones respecto a la movilización de recursos en estrecha colaboración con el TC. En este contexto general, se podría considerar que los secretarios de los órganos contemplados en el artículo XIV de la Constitución asumieran un papel más importante en la movilización de recursos en estrecha coordinación con diversas unidades interesadas, con particular referencia al TC, las unidades técnicas y las oficinas descentralizadas. Sin embargo, sería preciso lograr una cierta coherencia en las actividades de movilización de recursos compartiendo la información de una forma transparente.

49. Se invita a los Comités a examinar este asunto, que es básicamente competencia de la Administración, y a brindar asesoramiento al respecto.

F. Organización de reuniones

50. Los órganos creados al amparo del artículo XIV de la Constitución organizan un número realmente considerable de reuniones y se han señalado dos cuestiones al respecto 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) Conclusión de memorandos de responsabilidades

51. De conformidad con el párrafo 4 del artículo XXXVIII del Reglamento General de la Organización *“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”*.

52. Antes de cada reunión celebrada fuera de la Sede o de las oficinas centrales regionales y subregionales, el Director General tiene la obligación de suscribir un acuerdo en que se delimiten las responsabilidades del gobierno anfitrión y la FAO al respecto. Cabe citar 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 Prerrogativas 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 una negligencia grave o a una mala conducta deliberada de dicho miembro del personal¹⁹.

53. Estos requisitos están vinculados con el régimen jurídico de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en cuyo marco operan los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución. Además, la mayoría de los gobiernos anfitriones consideran la concesión de prerrogativas e inmunidades a las organizaciones del sistema como un acto de soberanía. Sería importante al parecer 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 prerrogativas e inmunidades sea debidamente salvaguardada, ya que es una condición esencial para el funcionamiento de las organizaciones

¹⁹ Estos requisitos guardan relación con el régimen jurídico de la FAO en cuanto organización intergubernamental del sistema de las Naciones Unidas. El primero se refiere a la inmunidad de todas las formas de jurisdicción de que goza la FAO. Esta inmunidad atañe a los funcionarios de la FAO, 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 FAO¹⁹. 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 participantes¹⁹. El tercero –la aceptación por el gobierno anfitrión de una cláusula de exención de responsabilidades– está vinculado también con la naturaleza intergubernamental de las organizaciones de las Naciones Unidas. Se trata de organizaciones sin fines de lucro. Este modelo operativo no prevé la posibilidad de aceptar pérdidas que –en ausencia de un donante dispuesto a sufragarlas– tendrían que ser absorbidas 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 se deriven de tales reuniones. A veces, es necesario negociar algunas cláusulas sobre cuestiones secundarias y marginales.

del sistema en su conjunto²⁰. La integridad y la aplicación uniforme de ese régimen serían incompatibles con la concertación de acuerdos con el país anfitrión, que prevén la inmunidad de la Organización, por los secretarios de los órganos. Hay razones para creer que los gobiernos también podrían oponerse a ello como una cuestión de principio.

54. A la luz de las consideraciones anteriores, los Comités quizá deseen confirmar que los memorandos de responsabilidades en relación con la celebración de reuniones por parte de los órganos creados en virtud del artículo XIV de la Constitución sigan siendo concertados por el Director General. La práctica reciente en relación con las reuniones de los órganos contemplados en el artículo XIV no ha revelado dificultades respecto al cumplimiento de estas responsabilidades por parte de la FAO.

b) Cuestiones relacionadas con la prestación de servicios para reuniones

55. 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 de la Constitución, suelen organizar un número realmente considerable de reuniones y encargan numerosas traducciones a través del Servicio de Programación y Documentación de Reuniones. 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 externalización. 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^{21/22}. En la

²⁰ Tomando en consideración asimismo el hecho de que cualquier excepción aplicada a una organización respecto del régimen generalmente aceptado tiene consecuencias respecto de las otras organizaciones del sistema.

²¹ Informe final del examen exhaustivo, páginas 128 a 142. La cuestión fue abordada por Ernest & Young en el contexto del examen exhaustivo.

²² En la respuesta de la Administración al informe final del examen exhaustivo, de 20 de mayo de 2009, la Administración observó lo siguiente: “*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 la 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 (...)*” (páginas 8 y 9). La Administración ha expresado sus opiniones al respecto en su respuesta de la Administración. 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 (CoC-EEI) de 20 de mayo de 2009 se declara cuanto sigue: “*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*”.

misma línea, se ha propuesto que, a fin de reducir los costos, algunas reuniones se celebren en un número limitado de idiomas, a condición, sin embargo, de que no haya objeciones al respecto.

56. No se trata principalmente de una cuestión de carácter jurídico. No obstante, dado que se ha planteado en muchos órganos estatutarios “autónomos”, el CCLM tal vez desee recomendar que sea examinada por otros órganos de la Organización y, en particular, si es posible adoptar un enfoque selectivo de la contratación externa de la traducción de documentos por lo que respecta a algunos órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución.

G. Participación de observadores de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras partes interesadas en las reuniones de los órganos estatutarios

57. A la 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 de que se trate, medidas específicas para invitar a las reuniones a ONG y otras partes interesadas.

58. Como se informó a los Comités, la Organización debía abordar la cuestión de la formulación de nuevos procedimientos de participación en las reuniones de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución, como parte del proceso de nueva delimitación de las normas relativas a la calidad de observador en la FAO de las organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales. No se han realizado progresos a este respecto debido a las dificultades para definir las normas y los criterios generales comunes aplicables a todos los grupos, que son muy diferentes. Esto guarda relación asimismo con el hecho de que los Miembros puedan tener opiniones diferentes al respecto en función de los grupos y órganos específicos. Se propone continuar con el enfoque actual pragmático, flexible y diferenciado respecto a la participación de las ONG en las reuniones de la Organización, los órganos rectores y los órganos estatutarios. Este enfoque ha funcionado de manera satisfactoria y ha permitido una mayor participación en diversos comités de representantes de la sociedad civil y ONG, al mismo tiempo que responde a las necesidades específicas de los órganos en cuestión y a los intereses de sus respectivos grupos.

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

59. La cuestión del mantenimiento de una línea de notificación con la FAO y sus órganos rectores fue objeto de consulta tanto con los Miembros, en particular mediante el cuestionario que se distribuyó a los Representantes Permanentes, como entre las secretarías. El resultado de la consulta no ha sido concluyente y, en particular, no había opiniones definidas en cuanto al alcance y el propósito de la presentación de informes.

60. Este asunto no parece ser urgente, en comparación con las inquietudes que subyacen al presente documento y podría seguir examinándose en el futuro. Además, como se pone de manifiesto en este documento, hay formas de presentar informes sobre asuntos administrativos entre las secretarías y la Organización.

I. 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

61. En propuestas anteriores se planteó la cuestión de si deberían enmendarse 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 aprobados en 1957 y se han modificado en alguna ocasión en cuanto a aspectos específicos, en particular en 1991. Deberían enmendarse varios aspectos, no solo en relación con los órganos contemplados en el artículo XIV, sino también con las comisiones y comités establecidos de conformidad con el artículo VI de la Constitución. Una vez más, existen grandes diferencias respecto al régimen de estos órganos que se encuentra en evolución, y no sería fácil volver a definir en la actualidad un gran número de normas y procedimientos para asegurar que respondan a las necesidades reales y “se ajusten a todas las situaciones”. Ello podría realizarse más adelante. Mientras tanto, la Organización aplicaría las medidas previstas en el presente examen.

III. MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PROPONE AL COMITÉ

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

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

- a) confirme la naturaleza y las necesidades funcionales diferenciadas de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución (cf. párrafo 8, entre otros);
- b) confirme la necesidad de determinar a qué órganos se aplicarían las recomendaciones formuladas en el presente examen teniendo en cuenta las opiniones de los Miembros, la naturaleza de las actividades realizadas, el mecanismo de supervisión existente de cualquier órgano específico y el régimen jurídico general de los órganos en cuestión, o establecer criterios con arreglo a los cuales la Secretaría determinará los órganos a los que podrían aplicarse las disposiciones previstas en el presente examen (cf. párrafo 16);
- c) confirme que, en general, las recomendaciones formuladas en este examen son competencia de la Administración (véase a este respecto el párrafo 19);
- d) tome nota de las disposiciones especiales relativas a los viajes realizados por las secretarías de los órganos contemplados en el artículo XIV de la Constitución y formule las recomendaciones pertinentes (cf. párrafos 22 y 23);
- e) tome nota de que los procedimientos para la celebración de acuerdos por parte de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución han estado funcionando de forma muy satisfactoria a lo largo de los últimos años y confirme que podrían seguir aplicándose, según proceda (cf. párrafo 25);

- f) al tiempo que toma nota de las competencias de otros Comités, como el Comité de Finanzas a este respecto, brinde asesoramiento sobre cuestiones presupuestarias, financieras y de auditoría, según proceda (cf. párrafos 26 a 32). Las cuestiones planteadas a este respecto pueden ser abordadas por la Administración, a excepción de la situación particular de las tasas de los gastos de apoyo a proyectos y el principio de auditoría única;
- g) al tiempo que toma nota de las competencias especiales del Comité de Finanzas al respecto, asesore sobre las cuestiones relativas a los recursos humanos que se plantean en el examen, incluidas las relacionadas con la selección de personal de las categorías Profesional y superiores, la evaluación del desempeño, la categoría de Servicios Generales, los acuerdos contractuales del personal y otros acuerdos contractuales, tales como las cartas de acuerdo (cf. párrafos 33 a 43). En general, estas medidas están dentro del ámbito de competencia de la Administración;
- h) apruebe la propuesta de elaborar y aplicar criterios y normas especiales con respecto a los canales de comunicación con los gobiernos y la correspondencia oficial de los secretarios de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV (cf. párrafo 46). Estas medidas pueden ser abordadas por la Administración;
- i) asesore sobre las cuestiones relativas a las relaciones con los donantes (cf. párrafos 47 a 49). Estas cuestiones están dentro del ámbito de competencia de la Administración;
- j) tome nota de la importancia de las cuestiones relacionadas con las prerrogativas 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 (cf. párrafos 51 a 54);
- k) asesore sobre las cuestiones relacionadas con la prestación de servicios para reuniones, incluida la traducción de los documentos (cf. párrafos 55 y 56);
- l) tenga en cuenta las consideraciones relativas a la participación en las reuniones de los representantes de ONG, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas y proponga que se aborde en una etapa posterior la cuestión de la formulación de un conjunto amplio de normas y procedimientos relativos a su participación en las reuniones (cf. párrafos 57 y 58);
- m) tome nota de que la cuestión sobre el mantenimiento de una línea de notificación entre los órganos estatutarios y la FAO no ha de abordarse con carácter prioritario, a la luz de las novedades presentadas en este examen (cf. párrafos 59 y 60).
- n) tome nota de que, en vista de la evolución actual del régimen jurídico de los órganos creados en virtud del artículo XIV de la Constitución, así como su carácter diferenciado, las enmiendas propuestas a los Principios deberían aplazarse hasta que se adquiriera una mayor experiencia al respecto. La aplicación de las recomendaciones formuladas en el presente examen evitaría la necesidad de realizar un examen de forma inmediata de los Principios (cf. párrafo 61).