



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

84.º periodo de sesiones

Roma, 2-4 de febrero de 2009

### REUNIONES MINISTERIALES

#### ANTECEDENTES

1. El Plan inmediato de acción para la renovación de la FAO (PIA) prevé que “La Conferencia o el Consejo podrán convocar reuniones ministeriales cuando asuntos definidos en el plano técnico, normalmente en el seno de los comités técnicos, precisen de una aprobación política o mayor resonancia. Normalmente sus informes serán examinados directamente por la Conferencia de la FAO, con remisión al Consejo de cualesquiera cuestiones relativas a programas de la FAO para que preste asesoramiento al respecto” (párr. 27). Más concretamente, la Matriz de medidas dispone lo siguiente:

*“Modificar los Textos fundamentales para especificar que la Conferencia o el Consejo podrán convocar una reunión ministerial cuando asuntos definidos en el plano técnico precisen de una aprobación política o mayor resonancia (2.66).*

*Los informes de las reuniones ministeriales serán normalmente examinados de forma directa por la Conferencia (2.67)”.*

2. Sería conveniente examinar la práctica anterior de la FAO respecto de la convocatoria de reuniones ministeriales, antes de abordar las consideraciones jurídicas que deben tenerse en cuenta en la formulación de opciones para la aplicación de las medidas correspondientes del PIA.

#### PRÁCTICA DE LA ORGANIZACIÓN

3. En mayo de 1994<sup>1</sup> el Director General propuso convocar periodos de sesiones de los Comités de Pesca y Forestal a nivel ministerial. En una declaración ante el Consejo, hizo hincapié en que, a pesar de los importantes avances realizados en la pesca en el plano internacional, los Ministros de Pesca no habían tenido ocasión de reunirse en un foro mundial desde la Conferencia Mundial sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros celebrada diez años antes, y que tenía

<sup>1</sup> Documento CL 106/2-Sup. 1 - “Examen por el Director General de los programas, estructuras y políticas de la Organización (Información adicional)”, mayo de 1994.

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

intención de invitarles al siguiente período de sesiones del Comité de Pesca<sup>2</sup>. La propuesta fue aprobada por el Consejo en junio de 1994, y en 1995 se convocaron reuniones ministeriales de silvicultura y pesca como sesiones ministeriales de los períodos de sesiones de los Comités Forestal y de Pesca.

4. La cuestión del régimen de las reuniones ministeriales surgió en aquel momento y planteó una serie de dudas. Se había propuesto que las reuniones ministeriales adoptasen declaraciones y tomaran decisiones finales sobre cuestiones de política, en particular respecto de la posición que se presentaría a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, que se reuniría después de las reuniones ministeriales, pero antes del período de sesiones del Consejo. En aquel momento, se indicó que el régimen de las reuniones como parte de los períodos de sesiones del Comité Forestal (COFO) y el Comité de Pesca (COFI) planteaba un problema. En calidad de comités técnicos del Consejo establecidos en virtud del artículo V de la Constitución de la FAO, el COFO y el COFI solo puede asesorar y hacer recomendaciones al Consejo y carecen per se de potestad para tomar decisiones definitivas. Por motivos políticos, también se consideró inapropiado que las decisiones adoptadas a nivel ministerial fuesen revisadas por el Consejo, que normalmente se compone principalmente de representantes permanentes ante la Organización.

5. Habida cuenta de lo que precede, en el marco de las reuniones ministeriales de silvicultura y pesca celebradas en 1995, el Asesor jurídico y los secretarios de los Comités hicieron la siguiente declaración:

*“Desearía aclarar el régimen de la reunión del COFO/COFI y la reunión ministerial que se celebra simultáneamente.*

*Como saben, los Comités Forestal y de Pesca son órganos auxiliares del Consejo establecidos en virtud del artículo V.6 de la Constitución de la FAO. Dichos Comités tienen sus propios reglamentos y presentan informes al Consejo, al que asesoran y formulan recomendaciones.*

*La reunión ministerial ha sido convocada por el Director General como reunión aparte, distinta del COFO/COFI, si bien se celebra paralelamente al mismo. La razón de ello es que se espera de la reunión que adopte decisiones, en este caso en relación con la posición que se presentará a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible que se celebrará en Nueva York en 1995, en lugar de limitarse a prestar asesoramiento y formular recomendaciones al Consejo. El Reglamento General de la Organización servirá de Reglamento para la reunión ministerial”.*

6. Posteriormente, la cuestión de la celebración de las reuniones ministeriales “contemporáneamente a las reuniones del COFO y el Comité de Pesca” se discutió ampliamente en las Conferencias Regionales celebradas en 1996. En general, las Conferencias Regionales apoyaban la celebración de reuniones ministeriales simultáneamente al COFI y el COFO en el futuro, pero informaron al Director General de la necesidad de un enfoque flexible para determinar la frecuencia de dichas reuniones, de que solo debían convocarse, previa consulta con los Miembros, cuando se planteasen cuestiones de suficiente importancia y urgencia, y de que estas reuniones no serían necesarias en 1997.

7. Posteriormente, las reuniones ministeriales de silvicultura y pesca se celebraron en 1999 y en 2005 como reuniones ministeriales aparte y ya no como sesiones a nivel ministerial de los períodos de sesiones del COFO y COFI. El régimen jurídico de estas reuniones ministeriales con respecto a los períodos de sesiones del COFO y COFI se replanteó en varias ocasiones. Las reuniones ministeriales de silvicultura y pesca de 1999 y 2005 se sometieron a la aprobación del

---

<sup>2</sup> CL 106/REP, Apéndice E7, párr. 47.

Consejo<sup>3</sup>. También se instó a la FAO a organizar la Reunión Ministerial sobre la Agricultura en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo en 1999 y a adoptar las medidas necesarias para garantizar su financiación.

8. En todos los casos, las reuniones ministeriales fueron convocadas en virtud del párrafo 5 del artículo VI de la Constitución, que reza lo siguiente:

*“La Conferencia, el Consejo o el Director General, mediante autorización de la Conferencia o el Consejo, podrán convocar conferencias generales, regionales, técnicas o de otra clase, o grupos de trabajo o consultas de Estados Miembros y Miembros Asociados, fijando sus atribuciones y la manera de presentar sus informes, y podrán asimismo estipular la participación en tales conferencias, grupos de trabajo y consultas, en la forma que estimen conveniente, de organismos nacionales e internacionales interesados en nutrición, alimentación y agricultura”.*

9. La práctica anterior de la Organización también revela que todas las reuniones ministeriales se convocaron para abordar cuestiones generales, tales como declaraciones o iniciativas relacionadas con dimensiones importantes a nivel de políticas. Los temas tratados fueron de interés para un gran número de países y no solo para una región o un grupo de países concretos. El hecho de que los documentos examinados en las reuniones se aprobaran a nivel ministerial les confirió visibilidad y peso político.

10. Al determinar los asuntos que se presentarían en las reuniones ministeriales y al preparar de los documentos pertinentes, se tuvieron en cuenta los mandatos de los diversos órganos rectores de la Organización, en particular los comités técnicos pertinentes del Consejo. Las reuniones ministeriales no trataron directamente asuntos relativos al programa o el presupuesto, que incumben a otros órganos rectores, o para los que existen procedimientos específicos<sup>4</sup>.

## CONSIDERACIONES LEGALES PERTINENTES

11. En primer lugar, los instrumentos constitutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, así como las normas aplicables al funcionamiento de sus órganos rectores, no hacen referencia a la composición de las delegaciones. Tampoco establecen ningún requisito sustantivo sobre la composición de las delegaciones en reuniones convocadas a *nivel ministerial*, ni prevén la celebración de reuniones concretas a *nivel ministerial*. No obstante, las decisiones fundamentales de los órganos rectores de esas organizaciones han requerido a menudo reuniones al más alto nivel político. En tales casos, las convocatorias para una participación a un nivel más alto se realizaron a través de las decisiones oportunas, tales como resoluciones de los órganos rectores.

12. Así lo confirmó la consulta entre organismos y la información recibida de los asesores jurídicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los instrumentos constitutivos de las organizaciones no prevén la celebración de reuniones a un nivel determinado. Ni la Carta de las Naciones Unidas, ni los Reglamentos de los principales órganos de las Naciones Unidas contienen tales disposiciones. Se ha adoptado el mismo planteamiento en otras

---

<sup>3</sup> Para las reuniones ministeriales de 1999, véase CL 115/REP, Apéndice D, y para las reuniones ministeriales de 2005, véase CL 127/REP, Apéndice F.

<sup>4</sup> Por ejemplo, no se podría solicitar a las reuniones ministeriales que aprueben estimaciones presupuestarias en relación con programas forestales o de pesca, para lo cual existen procedimientos específicos. En general, las cuestiones sometidas al examen de las reuniones ministeriales se definieron de tal modo que no entrasen en conflicto directo con otras normas específicas de los Textos fundamentales, especialmente cuando los asuntos que se les presentaban estaban legalmente encomendados a otros órganos rectores de la Organización y la intervención de las reuniones ministeriales hubiera invalidado los mecanismos establecidos de funcionamiento de los órganos rectores o hubiera afectado a los mismos.

organizaciones, como la Organización Mundial de la Salud, la UNESCO, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Unión Postal Universal. Lo mismo cabe decir de la Organización Mundial del Comercio, que no forma parte del sistema de las Naciones Unidas. El artículo 3 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo establece que cada delegación nacional en la Conferencia se compondrá de cuatro representantes de cada uno de los Miembros, dos de los cuales serán delegados del gobierno y los otros dos representarán, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los Miembros. No obstante, ninguna norma dispone que los delegados gubernamentales deban tener un determinado rango en la Administración e incumbe íntegramente a los gobiernos decidir el nivel apropiado de su representación en los periodos de sesiones de la Conferencia<sup>5</sup>.

13. En segundo lugar, desde un punto de vista jurídico, el establecimiento en los principales instrumentos constitutivos de la Organización de disposiciones sobre la representación a nivel ministerial podría reflejar una concepción equivocada de la naturaleza esencial de una reunión intergubernamental. En una reunión intergubernamental, una delegación ha de representar de por sí las opiniones de su Gobierno. Podrían darse casos particulares en relación con las reuniones de expertos –ya se trate de expertos designados por los gobiernos o de expertos nombrados a título individual por el Director General– en que la posición oficial de un Gobierno sobre un determinado tema no constituya el objeto de la reunión.

14. No obstante, aparte del caso particular de las reuniones de expertos, una delegación gubernamental ha de presentar el punto de vista oficial de su Gobierno y, por tanto, puede no ser adecuado, desde un punto de vista jurídico, establecer distinciones en cuanto a la composición de las delegaciones. El hecho de que se espera de una delegación que represente el punto de vista de un Gobierno –con independencia de la condición y el rango de los delegados de que se trate– explica la exigencia de credenciales para las reuniones importantes. Las credenciales suelen ser expedidas por el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno, el Ministro de Relaciones Exteriores o, en el caso de la FAO, el Ministro competente<sup>6</sup>, es decir, autoridades presumiblemente facultadas de por sí para comprometer a un Estado en ausencia de cualquier documento a tal efecto<sup>7</sup>. Las credenciales son necesarias para garantizar que la delegación representa al Gobierno. Una delegación debidamente autorizada para representar a un Gobierno compromete a dicho Gobierno, independientemente de la condición y el rango de cada uno de sus miembros. Debido a estas consideraciones jurídicas, se planteó la cuestión de determinar si el hecho de prever expresamente la participación de personas de rango ministerial es coherente con los principios establecidos o la costumbre en el Derecho internacional.

15. En tercer lugar, la práctica de la FAO revela una gran diversidad en la composición de las delegaciones a reuniones, con independencia de que asistan a reuniones de comités técnicos o a reuniones ministeriales. Históricamente, las delegaciones a las reuniones de los comités técnicos, tales como el Comité de Pesca o Forestal, han contado con la asistencia de un gran número de Ministros de Gabinete.<sup>8</sup> Por el contrario, muchas delegaciones a las reuniones ministeriales celebradas en 1995, 1999 y 2005 no incluían Ministros y Ministros de Gabinete, ya que la participación de representantes gubernamentales a nivel ministerial se determinaba principalmente

---

<sup>5</sup> No obstante, es común que las delegaciones en la Conferencia de la OIT estén encabezadas por ministros.

<sup>6</sup> Párrafo 2 del Artículo III del Reglamento General de la Organización.

<sup>7</sup> En un contexto ligeramente diferente, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece en su artículo 7 que los Jefes de Estado, los Jefes de Gobierno y los Ministros de Relaciones Exteriores, en virtud de sus funciones, no tienen que presentar plenos poderes con el fin de ejecutar todos los actos relativos a la celebración de un tratado.

<sup>8</sup> El Comité de Pesca ejemplifica de modo particularmente ilustrativo esta situación: un número muy considerable de Ministros solían asistir a sus periodos de sesiones en sus primeros años (desde los años sesenta hasta mediados de los años ochenta), y los últimos periodos de sesiones también han contado con la asistencia de un número significativo de Ministros y Jefes de departamentos de pesca.

por el interés en los temas objeto de discusión para los gobiernos en cuestión, y no por el hecho de que la reunión fuera ministerial.

## POSIBLES OPCIONES PARA LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PIA

16. Teniendo en cuenta lo anterior, se invita al CCLM a examinar las opciones siguientes.

17. Primera opción: El párrafo 5 del Artículo VI de la Constitución dispone que la Conferencia, el Consejo o el Director General, mediante autorización de la Conferencia o el Consejo, podrán convocar reuniones ministeriales. Las reuniones ministeriales de 1999 y 2005 fueron convocadas por el Director General al amparo de esta disposición constitucional y con la aprobación del Consejo. Desde esta perspectiva, se trata de una cuestión esencialmente política, que no requeriría enmiendas a los Textos fundamentales. La Conferencia y el Consejo tienen plena potestad para definir las condiciones en las que se deben convocar las reuniones ministeriales y las de 1999 y 2005 se convocaron con la autorización del Consejo<sup>9</sup>.

18. Segunda opción: Como lo confirman las consultas y la investigación interinstitucionales llevadas a cabo, y con sujeción a la opinión que el CCLM pueda tener al respecto, una solución adecuada que conciliaría un enfoque jurídico correcto de la cuestión y los deseos de los Miembros de tener un mayor control de la convocatoria de las reuniones ministeriales, especialmente en relación con anteriores períodos de sesiones de los comités técnicos, podría consistir en abordar la cuestión a través de una resolución de la Conferencia, que podría incluirse en los Textos fundamentales. La resolución podría aclarar:

- i) la autoridad de la Conferencia o el Consejo para convocar reuniones ministeriales tras los períodos de sesiones de los comités técnicos;
- ii) la naturaleza de las cuestiones permitidas a las reuniones ministeriales, así como la posible relación con las actividades ordinarias de los órganos rectores, especialmente las relativas al programa y al presupuesto;
- iii) la presentación de informes.

19. El proyecto de resolución de la Conferencia podría ser el siguiente:

*“LA CONFERENCIA:*

*Tomando nota de que se han celebrado en ocasiones “reuniones ministeriales” después de los períodos de sesiones de los comités permanentes establecidos en virtud del párrafo 6 del artículo V de la Constitución.*

*Tomando nota además de la necesidad de aclarar las condiciones relativas a la convocatoria de tales “reuniones ministeriales” en el futuro, con arreglo a lo solicitado por el Plan inmediato de acción para la renovación de la FAO (2009-2011).*

*Recordando el párrafo 5 del artículo V de la Constitución,*

**RESUELVE LO SIGUIENTE:**

1. *Cuando así lo decidan la Conferencia o el Consejo, podrán celebrarse de vez en cuando reuniones ministeriales contemporáneamente a los períodos de sesiones*

---

<sup>9</sup> A pesar de algunas dudas iniciales sobre su régimen jurídico, las reuniones de 1994 se convocaron previa aprobación por el Consejo de las propuestas del Director General.

*de los comités técnicos establecidos en virtud del párrafo 6 del artículo V de la Constitución, cuando se considere que las cuestiones desarrolladas a nivel técnico requieren un refrendo político o visibilidad.*

2. *Sin perjuicio de la decisión de la Conferencia o el Consejo, en las reuniones ministeriales no se deberán tratar cuestiones programáticas o presupuestarias que se aborden en el contexto del proceso del programa de trabajo y presupuesto, ni cuestiones de carácter principalmente regional, técnico o científico que examinen normalmente los órganos estatutarios de la Organización.*
3. *Las reuniones ministeriales presentarán informes normalmente a la Conferencia; no obstante, las cuestiones pertinentes que afecten al programa o al presupuesto se remitirán al Consejo”.*

20. Tercera opción: De lo que antecede, incluida las consultas y la investigación interinstitucionales llevadas a cabo, se desprende que, desde un punto de vista jurídico, una de las opciones anteriores sería preferible a una enmienda a la Constitución o al Reglamento General de la Organización (RGO). No obstante, en caso de que el CCLM se plantee abordar la cuestión a través de una enmienda a los Textos fundamentales, se recomienda que dicha modificación se limite al RGO. De ser así, podría añadirse una disposición al RGO, por ejemplo a su Artículo XXXV, que incorpore el contenido de **la parte dispositiva** del mencionado proyecto de resolución de la Conferencia.

21. Si aprueba esta opción, se invita al CCLM a indicar si es conveniente definir con más detalle lo que se entiende por "reunión ministerial", y si es necesario aclarar las repercusiones del régimen de la reunión para las delegaciones que no estén encabezadas por Ministros. Sin perjuicio del punto de vista que el CCLM pueda tener, tal vez sea necesario aclarar que las delegaciones no encabezadas por un Ministro de Gabinete tendrían los mismos derechos de participación que otras delegaciones.

## **MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PROPONE AL COMITÉ**

22. Se invita al CCLM a examinar el presente documento y a formular las observaciones que estime oportunas.