


Septiembre de 2011

	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	Продовольствен ная и сельскохозяйств енная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITÉ DEL PROGRAMA

108.º período de sesiones

Roma, 10-14 de octubre de 2011

EXAMEN PRELIMINAR DE LOS ÓRGANOS ESTATUTARIOS CON REFERENCIA ESPECIAL A LOS ESTABLECIDOS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO XIV Y SU RELACIÓN CON LA FAO

Todas las consultas sobre el contenido esencial de este documento deberán dirigirse a:

Sr. Louis Gagnon, Asesor Jurídico

Tel. (06) 5750-3098

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.

Resumen

De conformidad con la medida 2.69 de la matriz titulada “Órganos estatutarios y convenios, etc.” del Plan inmediato de acción (PIA) para la renovación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) 2009-2011, aprobado por la Conferencia en su 35.º período (extraordinario) de sesiones, en 2009 se realizó un examen preliminar de los órganos estatutarios para que, permaneciendo dentro del marco de la FAO, puedan ejercer una mayor autoridad financiera y administrativa. En el examen se determinó una serie de cuestiones planteadas en los últimos años por los Miembros, los secretarios de los órganos estatutarios o las unidades de la Organización. Asimismo, se determinaron posibles esferas de “mayor autonomía” de diversas formas.

A fin de garantizar un seguimiento apropiado de la medida 2.69 del PIA, se celebró un proceso de consulta y se abordaron y examinaron dos esferas principales con las secretarías de los órganos estatutarios establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO, a saber:

- a) la relación general con la FAO, incluidos los asuntos administrativos y financieros;
- b) las actuales vías para la presentación de informes (en relación con la medida 2.68 del PIA) y las propuestas para tales presentaciones a los órganos rectores de la FAO a través de los comités técnicos del Consejo o las conferencias regionales.

Tal como pidió el Comité en su 104.º período de sesiones celebrado en octubre de 2010, en el presente documento se informa sobre el resultado del proceso de consulta. Se señalan asimismo posibles soluciones en respuesta a preocupaciones específicas y se formulan propuestas preliminares para la modificación de algunas disposiciones de los Textos Fundamentales o los instrumentos constitutivos de los órganos estatutarios.

En un principio, se debería tener en cuenta que las situaciones de hecho entre los órganos del artículo XIV han evolucionado con el tiempo y, por consiguiente, pueden ser muy diferentes en la práctica.

Medidas que se proponen al Comité del Programa

Se invita al Comité a que examine el presente documento y exprese sus opiniones al respecto según proceda. De ese modo, el Comité tal vez desee:

- a) tomar nota de la naturaleza específica de las cuestiones abordadas en este documento, así como la situación diferenciada de los órganos estatutarios abarcados en el presente examen, con especial referencia a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución;
- b) invitar a la Secretaría a continuar el proceso de consulta con los Miembros de los órganos estatutarios establecidos al amparo del artículo XIV sobre esferas en que podrían ejercer una mayor autoridad administrativa y financiera y, en su caso, adoptar medidas sobre cuestiones en el ámbito de competencia de la Secretaría sobre la relación entre la Organización y tales órganos;
- c) tomar nota de la necesidad de celebrar nuevas consultas con las partes interesadas pertinentes, incluidos en su caso los Miembros de los órganos estatutarios, y del examen del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) para abordar las cuestiones de carácter jurídico que puedan requerir enmiendas a las disposiciones pertinentes de los Textos Fundamentales o los instrumentos constitutivos de los órganos estatutarios;
- d) recomendar que algunos asuntos sigan examinándose, según proceda, por el Comité de Finanzas (párrafos 18 a 19 y 20 a 23) o el CCLM (párrafos 13, 16, 41 y 42).

ANTECEDENTES

1. El PIA para la renovación de la FAO 2009-2011, aprobado por la Conferencia en su 35.º período (extraordinario) de sesiones¹, contiene la siguiente medida (2.69) en la matriz titulada “Órganos estatutarios y convenciones, etc.”:

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

2. En 2009, el CCLM y el Consejo realizaron un examen preliminar de los órganos estatutarios² para que, permaneciendo dentro del marco de la FAO, puedan ejercer una mayor autoridad financiera y administrativa. En el examen se determinó una serie de cuestiones planteadas en los últimos años por los Miembros, los secretarios de los órganos estatutarios o las unidades de la Organización. Asimismo, se determinaron posibles esferas de “mayor autonomía” de diversas formas.

3. La gama de posibilidades incluían una mayor delegación de autoridad en los secretarios de los órganos estatutarios o de otros acuerdos específicos, según corresponda. Entre las esferas específicas determinadas cabe citar las siguientes:

- relaciones exteriores;
- cuestiones presupuestarias y financieras;
- gestión de recursos humanos;
- canales de comunicación con los gobiernos;
- relaciones con los donantes;
- autorizaciones de viaje;
- organización de reuniones;
- participación de observadores y otras partes interesadas en las reuniones de los órganos estatutarios;
- mantenimiento de una línea de notificación con la FAO a través de los comités técnicos pertinentes (línea de acceso directo), el Consejo o la Conferencia (rendición de cuentas en función del uso de la proporción de los fondos de que disponen aportados por la FAO), directamente o por conducto del Director General.

4. Además de la rendición de cuentas por parte de los órganos estatutarios a la Conferencia o el Consejo de la FAO con respecto a la financiación aportada por la Organización, en los párrafos 30 y 31 de la parte O del Volumen II de los Textos Fundamentales, titulada “*Principios y procedimientos que regirán las convenciones y acuerdos concertados en virtud de los artículos XIV y XV de la Constitución, y las comisiones y comités establecidos de conformidad con el artículo VI de la Constitución*” (en adelante, “los Principios”), se estipula que las recomendaciones de los órganos estatutarios que tengan repercusiones financieras, así como en las políticas y programas, deberían comunicarse al Director General y, a través de él, al órgano rector competente.

5. Con objeto de garantizar un seguimiento apropiado a la medida 2.69 del PIA, se llevó a cabo un proceso de consulta con las secretarías de los órganos estatutarios, con especial referencia a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO, que se menciona en el presente informe, tal como había pedido el Comité del Programa en su 104.º período de sesiones, celebrado del 25 al 29 de octubre de 2010³. Las esferas principales examinadas con las secretarías de los órganos estatutarios anteriormente mencionados fueron las siguientes:

¹ Resolución 1/2008 de la Conferencia: Aprobación del Plan inmediato de acción (PIA) para la renovación de la FAO.

² Véase el informe del 88.º período de sesiones del CCLM, celebrado en Roma del 23 al 25 de septiembre de 2009, titulado “*Análisis preliminar de los órganos estatutarios para que, permaneciendo dentro del marco de la FAO, puedan ejercer una mayor autoridad financiera y administrativa*” (CCLM 88/3), así como los documentos CL 137/5 y CL 137/REP, párr. 53.

³ PC 104/9 y CL 140/8, párrs. 27 a 28.

- a) la relación general con la FAO, incluidos los asuntos administrativos y financieros;
- b) las actuales vías para la presentación de informes y las propuestas para tales presentaciones a los órganos rectores de la FAO a través de los comités técnicos del Consejo o las conferencias regionales

A. RELACIÓN GENERAL CON LA ORGANIZACIÓN

6. Esta sección se basa en las consultas celebradas con las secretarías de los órganos estatutarios sobre las esferas de mayor potencial de autonomía. En determinados casos, sería necesaria una revisión de los Principios establecidos actualmente en la parte O del Volumen II de los Textos Fundamentales y el Reglamento de los órganos estatutarios. En otros casos, en aras de lograr una mayor autonomía operativa, se propuso aplicar de forma menos estricta las instrucciones o los procedimientos administrativos de la FAO, o realizar los ajustes pertinentes.

7. Pueden darse situaciones en que arreglos institucionales similares a los que se aplican en algunas oficinas de la FAO contribuyan a la finalidad general de atribuir una mayor responsabilidad administrativa y financiera a los órganos estatutarios. Previa consulta con las secretarías de los órganos antedichos y aprobación por parte de los órganos rectores, la elaboración de una declaración de funciones con arreglo a una “Carta⁴” podría coadyuvar a delimitar la responsabilidad y las facultades exactas de algunos órganos estatutarios garantizando al mismo tiempo su autonomía operativa.

8. También podría preverse la delegación de autoridad del Director General en los secretarios de los órganos estatutarios creados al amparo del artículo XIV con respecto a determinados asuntos administrativos, financieros y de personal, pero ello requeriría un nuevo examen y una decisión institucional.

9. A continuación se señalan posibles soluciones preliminares para responder a las preocupaciones expresadas y se formulan propuestas iniciales para enmendar algunas disposiciones de los Textos Fundamentales o los instrumentos constitutivos de los órganos estatutarios. Se invita al Comité del Programa a exponer sus opiniones sobre estas propuestas iniciales y a brindar asesoramiento sobre el modo de abordar estos asuntos. Algunas de estas cuestiones estarían contempladas en el ámbito de competencias de la Secretaría, mientras que otras podrían comportar la celebración de consultas con los órganos rectores de la Organización y los organismos oficiales competentes, o la adopción de decisiones por parte de los mismos.

Celebración de acuerdos

10. En los párrafos 28 y 29 de los Principios establecidos en la parte O del Volumen II de los Textos Fundamentales se establece lo siguiente:

“Relaciones con organizaciones internacionales

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

Relaciones con los gobiernos

29. Las comisiones y comités creados en virtud de los artículos VI y XIV de la Constitución no deberán, en principio, ser facultados para concertar acuerdos con los gobiernos que no sean miembros de dichas comisiones y comités. Cuando tal cosa se

⁴ Por ejemplo, la Sección VII (“Mecanismos institucionales”) y la Sección VIII (“Dotación de personal de la Oficina de Evaluación”) de la *Carta de la Oficina de Evaluación de la FAO*, en la parte H del Volumen II de los Textos Fundamentales.

considere oportuna se incorporará a los estatutos, la convención o el acuerdo correspondientes una disposición precisa a tal efecto, indicando los límites de tales facultades y especificando que todos esos acuerdos se concertarán por mediación del Director General de la Organización.”

11. La cuestión planteada en relación con lo anterior es la capacidad legal de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV para realizar actos jurídicos y materiales, con especial referencia a la posibilidad de celebrar directamente acuerdos con otras partes. El CCLM recomendó, en su 127.º período de sesiones celebrado en 2004, que se siguiera en el futuro un procedimiento para la conclusión de acuerdos que no sean arreglos oficiosos de trabajo. Dichos acuerdos deberían comunicarse a la Organización antes de ser concertados con vistas a la determinación de las posibles repercusiones para la Organización en el plano financiero, de las políticas o de los programas, en consonancia con el espíritu de los Principios establecidos en la parte O de los Textos Fundamentales. Los secretarios podrían ser autorizados a firmar los acuerdos, que deberían incluir una referencia apropiada al régimen jurídico de los órganos al amparo del artículo XIV, según sea necesario, entre otras disposiciones, en virtud del párrafo 5 de los Principios. El CCLM señaló que, al examinar cualquier propuesta de acuerdo, la FAO debería tener en cuenta las necesidades funcionales de los órganos en cuestión y no debería entrar en el fondo del acuerdo, excepto cuando tuviera repercusiones para la Organización en el plano financiero, de las políticas o de los programas. El Consejo refrendó esta recomendación⁵.

12. En la práctica, los órganos establecidos en virtud del artículo XIV han concertado acuerdos con otras organizaciones e instituciones (por ejemplo, memorandos de entendimiento), aunque esta posibilidad no estaba prevista en los instrumentos constitutivos. Asimismo, varios tratados recientes adoptados de conformidad con el artículo XIV⁶ prevén específicamente la facultad de celebrar acuerdos o convenios, a veces sin ninguna referencia al Director General⁷, lo cual no está en consonancia con la disposición expresa del párrafo 29 de la parte O del Volumen II de los Textos Fundamentales.

13. Se invita al Comité a tomar nota de que la Secretaría tiene intención de tomar medidas para que esta realidad se refleje en los Principios establecidos en la parte O del Volumen II de los Textos Fundamentales. La referencia en el párrafo 29 a las comisiones o comités creados con arreglo al artículo XIV podría eliminarse o enmendarse con objeto de autorizar a los secretarios de los órganos que gozan de una notable autonomía a concertar acuerdos, si bien informando no obstante a la FAO antes de su conclusión con el fin de determinar cualquier posible repercusión en los planos financieros, de las políticas o de los programas para la Organización. Las “Directrices normativas para la preparación, aprobación y firma de acuerdos, memorandos de entendimiento y canje de notas” (*Policy guidelines on preparation, clearance and signature of agreements, memoranda of understanding and exchanges of letters*), establecidas en el Boletín revisado del Director General n.º 99/9 de 5 de mayo de 1999, tendrían que ajustarse en consecuencia.

Participación de observadores en reuniones de los órganos estatutarios

⁵ CL 127/REP, párrs. 91 a 92.

⁶ Por ejemplo, en el artículo XV del Acuerdo de la Comisión del Atún para el Océano Índico se estipula lo siguiente: “La Comisión cooperará, y hará los arreglos necesarios para ello, con otras organizaciones e instituciones intergubernamentales, especialmente las que realizan actividades en el sector de la pesca, que podrían contribuir a la labor y favorecer el logro de los objetivos de la Comisión, en particular con cualquier organización o institución intergubernamental que se ocupe del atún en la Zona. La Comisión podrá concertar acuerdos con esas organizaciones e instituciones. Con esos acuerdos se tratará de promover la complementariedad y, a reserva de lo establecido en el párrafo 2, evitar la duplicación de actividades de la Comisión y esas organizaciones y los conflictos entre las mismas.” Véase también el artículo 19.3 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos, que también otorga al Órgano Rector amplias facultades para concertar acuerdos.

⁷ Véase, por ejemplo, el párrafo 3 del artículo VII del Acuerdo para el Establecimiento de una Comisión de Lucha contra la Langosta del Desierto en la Región Occidental aprobado por el Consejo de la FAO en su 119.º período de sesiones, celebrado en noviembre de 2000, mediante la Resolución n.º 1/119.

14. Los procedimientos actualmente en vigor en la Organización limitan la participación en las reuniones en calidad de observadores de Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales a los Miembros que cumplen los estrictos criterios exigidos conforme a lo estipulado en 1957. Si bien estos criterios se han aplicado de forma menos estricta, en general se considera que es necesario revisar la política de la Organización relativa a las relaciones con ONG internacionales⁸.

15. En la práctica, las secretarías de los órganos estatutarios están a favor de una mayor transparencia y participación por parte de los observadores. Se reconoce que las contribuciones de los observadores a los subcomités y grupos de trabajo, o durante las sesiones plenarias, son importantes para la labor de los órganos estatutarios, y su número ha aumentado con el tiempo. Se han establecido una serie de procedimientos de hecho que permiten la presencia y participación de ONG internacionales. Estos procedimientos se deben agilizar y armonizar con el fin de proporcionar una orientación clara y una base jurídica sólida.

16. La Secretaría está estudiando la posibilidad de iniciar un examen de las normas y procedimientos de la Organización aplicables a los observadores de ONG, posiblemente las líneas de los procedimientos en vigor en las Naciones Unidas⁹.

Los recursos humanos, los secretarios y la Secretaría

17. Los Miembros de los órganos establecidos en virtud del artículo XIV a menudo han considerado que tienen escaso o ningún control sobre las políticas de recursos humanos y las normas aplicables a la selección y gestión del personal que presta servicios a estos órganos. En general, a excepción de situaciones limitadas, los secretarios y el personal son nombrados por el Director General por medio de los procedimientos uniformes de selección y contratación de la Organización y las condiciones de empleo se rigen por el Estatuto del personal y los reglamentos de la FAO. Esta limitación es inherente al hecho de que estos órganos están integrados y actúan en el marco de la FAO.

18. Se han establecido procedimientos especiales para la selección de los secretarios de algunos órganos creados en virtud del artículo XIV (sobre todo los organismos con presupuestos autónomos), en consonancia con las disposiciones de los instrumentos constitutivos y en el inciso iii) del párrafo 32 de los Principios enunciados en la parte O del Volumen II de los Textos Fundamentales, con arreglo a las cuales los secretarios son designados por el Director General, previa consulta con los Miembros de los órganos en cuestión, o con la aprobación o el acuerdo de los mismos. Estos procedimientos han sido examinados y aprobados por el CCLM y el Consejo en 2004.¹⁰ En la práctica, comportan la publicación de un anuncio de vacante, por lo general aprobado por la comisión correspondiente, la preselección de candidatos llevada a cabo conjuntamente por representantes de la Organización y miembros del órgano correspondiente y la selección final de los miembros de la comisión. Podría considerarse la posibilidad de ampliar estos procedimientos a órganos distintos de aquellos en los que se han aplicado hasta ahora.

19. Los Miembros de los órganos que aprueban sus presupuestos, mantienen su secretaría y ejecutan sus propios programas de trabajo han pedido con frecuencia una mayor autonomía para los secretarios en la selección y gestión del personal que presta servicios a los órganos estatutarios correspondientes. Se podría considerar la posibilidad de otorgarles mayores competencias a este respecto. Sin embargo, cualquier examen sobre esta materia debería tomar en consideración los aspectos pertinentes a la gestión de los recursos humanos, incluida la conveniencia de que los miembros del personal de la Organización se sometieran a un conjunto de normas comunes y unificadas.

⁸ Véanse las partes L, M y N del Volumen II de los Textos Fundamentales.

⁹ Por ejemplo, véase la Resolución n.º E/1996/31 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de 25 de julio de 1996 en la que se señalan los requisitos exigidos respecto al carácter consultivo, los derechos y las obligaciones de ONG reconocidas como entidades consultivas, los procedimientos de retirada o suspensión del carácter antedicho y el papel y las funciones del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales del ECOSOC, así como las responsabilidades de la Secretaría de las Naciones Unidas en apoyo a las relaciones de carácter consultivo.

¹⁰ CCLM 77/2, CL 127/21 y CL127/REP, párrs. 93 a 94.

Esta medida podría adoptarse en el entendimiento de que la Organización tendría la posibilidad de no reconocer algunos de los derechos aplicables exclusivamente a los miembros del personal que prestan servicios a los órganos estatutarios en cuestión.

Cuestiones financieras

20. El grado de autonomía funcional de los órganos estatutarios depende de una serie de factores tales como las modalidades de financiación, en particular la medida en que los órganos se financian mediante contribuciones de los Miembros. La posibilidad de ejercer una mayor responsabilidad financiera es especialmente importante para los órganos establecidos al amparo del artículo XIV que tienen presupuestos autónomos. Las cuotas destinadas a sufragar esos organismos autónomos se remiten a la Organización y, en cada caso, se administran mediante un fondo fiduciario o especial con arreglo al Reglamento Financiero de la Organización y a la política sobre los gastos de servicios a proyectos.

21. Esta política, aprobada por el Consejo de la FAO en 2000¹¹, prevé que las cuentas de fondos fiduciarios de larga duración (por ejemplo, las establecidas para las comisiones en virtud del artículo XIV) estarán sujetas a una estimación caso por caso del nivel efectivo de los gastos variables de apoyo indirecto realizados por la Organización y el adeudo se efectuará en consecuencia. Puesto que se estableció un número de comisiones antes de que la política actual fuera adoptada¹², las tasas aprobadas de gastos de servicios a proyectos varían en función del órgano de cero a 13 %. En 2004, el Comité de Finanzas¹³ de la FAO confirmó la política actual consistente en determinar caso por caso las tasas de los gastos de apoyo de los fondos fiduciarios de larga duración, y el hecho de que, en consecuencia, no se recomendara una tasa uniforme para todas las comisiones. El Comité 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.

22. Sin bien algunos órganos están satisfechos con su funcionamiento dentro del Reglamento Financiero de la Organización con respecto al presupuesto autónomo y el apoyo extrapresupuestario, otros piden un mayor grado de autonomía e incluso la administración independiente¹⁴. Sería conveniente que los órganos estatutarios correspondientes aclararan sus puntos de vista para que la Organización pudiera examinar esta cuestión en más detalle.

23. Se hizo referencia ocasionalmente a la mejora de la calidad y la accesibilidad de la presentación de informes financieros y a las demoras en los pagos o a las cuotas atrasadas. Ello, sin embargo, parece ser una cuestión que podría resolverse directamente entre la División de Finanzas y las secretarías de los organismos interesados y en consulta con los Miembros, según proceda.

B. MANTENIMIENTO DE UNA LÍNEA DE NOTIFICACIÓN CON LOS ÓRGANOS RECTORES Y LOS COMITÉS TÉCNICOS O LAS CONFERENCIAS REGIONALES

24. En el PIA se estipula, respecto al mantenimiento de una línea de notificación con la Conferencia, el Consejo y los comités técnicos, que “los órganos estatutarios y convenios tendrán una línea de acceso directo a los comités técnicos adecuados de la FAO. Rendirán cuentas al Consejo y la Conferencia de la FAO por el uso de aquella parte de su financiación que proceda de las cuotas asignadas de la FAO¹⁵”. Más en concreto, en la medida 2.68 del PIA, “Las conferencias de las partes

¹¹ CL 119/13, Anexo II, y mejoras posteriores en el CL 112/4, párrs. 21 a 23; CL 128/4, párrs. 20 a 25; CL131/7, párrs. 49 a 52.

¹² FC 107/4.

¹³ CL 127/4, párrs. 22 a 23.

¹⁴ Por ejemplo, el Comité Asesor Especial sobre la Estrategia de Financiación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos destacó recientemente que el Fondo de distribución de beneficios se encontraba bajo el control directo de su Órgano Rector y se financiaba exclusivamente a través del Plan estratégico aprobado por los Miembros. Habida cuenta del elevado grado de autofinanciación, se esperaba que se siguiera un planteamiento dirigido a optimizar el uso de los recursos en la selección y obtención de los servicios administrativos necesarios y se aplicaran procedimientos administrativos de la FAO o los asociados externos. Véase el documento IT/ACFS-6/10/Report, párr. 62.

¹⁵ “Órganos estatutarios y convenios, etc.”, párr. 28.

en tratados, convenios y acuerdos como el Codex y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) (incorporadas en el marco de los estatutos de la FAO) podrán señalar cuestiones a la atención del Consejo y de la Conferencia por conducto del comité técnico competente (cambio en los Textos Fundamentales)”.

Práctica de presentación de informes de los órganos estatutarios

25. La cuestión de las líneas de presentación de informes de los órganos del artículo VI y XIV es compleja puesto que las situaciones son muy diferentes en la práctica. Si bien algunos órganos estatutarios formulan observaciones dirigidas a los comités técnicos, además de rendir informes al Director General, otros proporcionan información al Director General y un informe pero no existe un mecanismo oficial con respecto a los comités técnicos, y ello sucede a menudo independientemente de su régimen jurídico en virtud de la Constitución de la FAO. Esta situación podría conducir a la superposición de los procesos de toma de decisiones. Puede ser difícil sugerir que podrían elaborarse una orientación general al respecto o normas comunes aplicables a todos los órganos.

26. Durante muchos años, los órganos estatutarios previstos en los artículos XIV o VI solían presentar de manera sistemática informes a la Conferencia o el Consejo, que solían examinar sus actividades en detalle puesto que se planteaban en los informes de sus períodos de sesiones. Esta cuestión refleja asimismo los párrafos 30 y 31 de los Principios¹⁶ establecidos en la parte O del Volumen II de los Textos Fundamentales por los que se exige que los instrumentos constitutivos de los órganos estatutarios incluyan disposiciones sobre la presentación de informes a los órganos rectores directamente o por conducto del Director General.

27. La situación, sin embargo, ha cambiado a lo largo de los años, debido a diversos factores y es posible que en general se haya abandonado la práctica de presentación sistemática de informes. En primer lugar, ha aumentado el número de órganos estatutarios establecidos tanto con arreglo al artículo XIV como el artículo VI, paralelamente a un proceso en que la Conferencia y el Consejo han tendido a centrar su trabajo en cuestiones más amplias relativas a las políticas, los programas y el presupuesto. Al mismo tiempo, los esfuerzos por aumentar la eficiencia de la Conferencia y del Consejo han dado lugar a la reducción de la duración de sus períodos de sesiones, lo cual es incompatible con un examen sistemático de las actividades de los órganos estatutarios.

28. En algunas situaciones, el examen de las actividades de los órganos estatutarios se realizaba a través de los comités técnicos correspondientes. Solía suceder, por ejemplo, con el Comité de Pesca, que durante muchos años fue informado sistemáticamente sobre las actividades de todas las comisiones de pesca y examinaba con cierto detalle aquellas de las comisiones de pesca establecidas en el marco de la FAO, ya sea en el contexto del artículo VI o XIV. Asimismo, la Convención Internacional del Álamo rendía directamente informes al Comité Forestal.

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

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

29. En general, a lo largo de los años ha habido una evolución hacia el reconocimiento de una mayor autonomía funcional de algunos órganos estatutarios, incluso en los casos en que los estatutos de los órganos en cuestión estipulaban la presentación de informes a la Conferencia y al Consejo. Esta situación se ha debido en algunos casos a una política deliberada tanto por parte de la Organización como de los órganos interesados. Por consiguiente, los órganos estatutarios, con un presupuesto autónomo que abarca la mayoría de sus actividades, si no todas, así como las facultades para adoptar medidas reglamentarias directamente vinculantes para sus Miembros, se han mostrado reacios a activar una línea sistemática de presentación de informes a la Conferencia o el Consejo, incluso cuando esta línea se había definido en sus estatutos. Paralelamente, la Organización y sus Miembros solían respetar la voluntad de los órganos estatutarios de gozar de una mayor autonomía y no se les recordaba su obligación de informar sobre sus actividades con el fin de preservar su autonomía.

30. Los recientes debates sobre la aplicación de la reforma de la FAO han subrayado la conveniencia de una mayor coherencia entre las actividades de los órganos estatutarios y las de los órganos rectores de la Organización. A continuación se presentan unas propuestas generales en este sentido.

Calendarios de los períodos de sesiones

31. El plazo de los órganos rectores de contribución y supervisión es una dimensión esencial del sistema reformado de programación, presupuestación y seguimiento basado en los resultados que figura en la parte F del Volumen II de los Textos Fundamentales. De hecho, la introducción de un ciclo revisado para el proceso de adopción de decisiones por parte de los órganos rectores ha generado muchos cambios en el calendario de sus períodos de sesiones. La Resolución 10/2009 de la Conferencia¹⁷ presentó un calendario revisado de los períodos de sesiones de los órganos rectores con vistas a la aplicación del nuevo sistema de programación, presupuestación y seguimiento basado en los resultados; según este calendario el período ordinario de sesiones de la Conferencia se celebraba en junio del año anterior al comienzo del bienio, permitiendo de ese modo a los órganos rectores participar en el proceso de preparación y ajuste del Marco estratégico, el Plan a plazo medio (PPM) y el Programa de trabajo y presupuesto (PTP), y realizar un control del rendimiento con arreglo a los indicadores de rendimiento pertinentes.

32. Como se señala en la *Nota revisada sobre los métodos de trabajo del Consejo*¹⁸, recientemente revisada, los períodos de sesiones de los órganos cuyos informes deberían ser examinados por el Consejo, en la medida de lo posible, deberían celebrarse con tiempo suficiente antes de la apertura del período de sesiones del Consejo y deberán enviarse todos los documentos con una antelación mínima de cuatro semanas a menos que las fechas de los períodos de sesiones de los órganos interesados no lo permitan. Los informes de los órganos auxiliares y demás documentos que no incluyan cuestiones que exijan la atención del Consejo o su decisión deberán presentarse exclusivamente a título informativo. Para reflejar este requisito, se ha modificado el párrafo 2 del artículo II del Reglamento del Comité Forestal con objeto de incluir una disposición en virtud de la cual los períodos de sesiones del Comité Forestal se celebrarán “con un calendario que permita que el Comité del Programa y el Comité de Finanzas tomen en consideración el informe del Comité al formular su asesoramiento para el Consejo”.

33. A nivel regional, los períodos de sesiones de los órganos estatutarios especializados necesitan también convocar sus períodos de sesiones a tiempo con objeto de que puedan determinarse las medidas prioritarias y se presenten de forma puntual a los órganos rectores de la FAO. Entre ellos, se incluye a las conferencias regionales, que presentan informes directamente al Consejo por conducto del Comité del Programa y el Comité de Finanzas sobre esferas regionales de acción prioritaria y a la Conferencia sobre cuestiones normativas y reglamentarias. En cuanto al calendario de presentación de informes, quizá sería conveniente introducir una norma de notificación oportuna con arreglo a la cual se pusieran los informes resumidos de las conclusiones y recomendaciones de los períodos de sesiones de los órganos estatutarios técnicos regionales a disposición de los Miembros de estos órganos antes

¹⁷ Informe del 36.º período de sesiones de la Conferencia, celebrado en Roma en 2009, párr. 143.

¹⁸ CL 141/REP, Apéndice G.

que de la Conferencia Regional de la FAO. Sin embargo, ello no aporta una mayor aclaración sobre la cuestión de la presentación de informes en sí.

34. Si las reuniones no se planifican de forma oportuna, los informes y otros documentos de los órganos estatutarios, independientemente de que requieran o no decisiones o recomendaciones del Consejo, podrían perder gran parte de su pertinencia, ya que sus aportaciones no se realizarían de manera oportuna de acuerdo con el calendario acordado en cuanto a los períodos de sesiones de los órganos rectores. Cabe señalar a este respecto que las conferencias regionales no rinden informes a los comités técnicos. Los órganos estatutarios han de proporcionar información tanto a las conferencias regionales como a los comités técnicos que, a su vez, informan respectivamente a los períodos de sesiones de la Conferencia y el Consejo.

35. Teniendo en cuenta los posibles programas y calendarios conflictivos de los períodos de sesiones, cuando proceda, los informes de los órganos estatutarios podrían señalarse directamente a la atención del Consejo o la Conferencia en lugar de por conducto de las conferencias regionales y los comités técnicos¹⁹. En vista de los cambios en la estructura de gobierno de la Organización, algunas disposiciones relativas a los períodos de sesiones previstas en los instrumentos constitutivos de los órganos del artículo XIV también tendrían que ser examinadas y enmendadas para asegurar que tales disposiciones se ajustan a las nuevas normas y prácticas. Sin embargo, el proceso de enmienda de los tratados del artículo XIV puede ser complejo, al comportar en algunos casos procedimientos de ratificación y aprobación dilatados.

Inclusión de las nuevas vías para la presentación de informes

36. Dada la nueva estructura de gobierno y los cambios actuales en los procedimientos y métodos de trabajo de los órganos rectores de la Organización, se espera que cambie el mantenimiento de una línea de notificación de los órganos estatutarios con la FAO. Los Miembros del Consejo actualmente siguen participando activamente ente los períodos de sesiones. Asimismo se espera que los comités de asesoramiento del Consejo se mantengan activos durante los períodos entre sesiones.

37. Hasta la fecha, el Comité Forestal es el único órgano que ha realizado cambios en su Reglamento para reflejar estas cuestiones. En el párrafo 4 del artículo I se establece que el Comité de Dirección del Comité Forestal, el cual está integrado por el Presidente y los seis presidentes de las comisiones forestales regionales de la FAO, facilitará entre los períodos sesiones la consulta con los Miembros en relación con los programas, la metodología de las reuniones y otros asuntos, y tomará otras medidas pertinentes de preparación para los mismos. Para reflejar las nuevas líneas de notificación, el párrafo 1 del artículo VI señala además que, en cada período de sesiones, “*el Comité aprobará un informe al Consejo y a la Conferencia*” (énfasis añadido²⁰).

38. La reforma de la FAO también ha dado a las conferencias regionales un mandato ampliado para formular recomendaciones a la Conferencia sobre cuestiones normativas y reglamentarias importantes para la región, y al Consejo sobre las prioridades regionales en materia presupuestaria y programática, proporcionando de ese modo orientación sobre el PTP. Además, las oficinas regionales de la FAO actúan como secretaría de los órganos estatutarios que han sido reconocidos en calidad de órganos de establecimiento de prioridades en los ámbitos de sus competencias²¹.

39. Una de las principales cuestiones a examinar es el vínculo entre los órganos regionales y los comités técnicos. En virtud del artículo XIV y en menor medida los mandatos del artículo VI, los

¹⁹ Si bien la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (CRGAA) (un órgano del artículo VI) informa de conformidad con sus Estatutos al Director General, que señala a la atención de la Conferencia, a través del Consejo, las recomendaciones aprobadas por la Comisión que tienen repercusiones de políticas o que afectan al programa o las finanzas de la Organización, la Conferencia, en su 36.º período de sesiones, pidió a la Comisión que “*presentase informes sobre su trabajo en los futuros períodos de sesiones de la Conferencia*” (énfasis añadido). Véase el documento C 2009/REP, párr. 172.

²⁰ Parte J del Volumen I de los Textos Fundamentales “Reglamento del Comité Forestal”.

²¹ Véase, por ejemplo, el Informe de la 30.ª Conferencia Regional para Asia y el Pacífico, Resumen de las recomendaciones principales, “Fortalecimiento de los vínculos entre las comisiones técnicas y la conferencia regional para Asia y el Pacífico” (APRC/10/REP).

órganos estatutarios son responsables del examen de las cuestiones regionales. Varios de ellos también trabajan directamente con los Miembros en la elaboración de instrumentos normativos regionales. Es el caso por ejemplo del Código de prácticas de aprovechamiento forestal en Asia y el Pacífico o las normas regionales sobre medidas fitosanitarias. En determinadas ocasiones se les pide también a los órganos regionales que transmitan sus aportaciones y las preocupaciones de los Miembros a otros foros intergubernamentales tales como el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) o la Secretaría de las Naciones Unidas, por ejemplo, la División de las Naciones Unidas de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar (DOALOS).

40. Uno de los retos en este contexto, es encontrar un medio para incorporar adecuadamente el trabajo de los órganos estatutarios regionales en el programa mundial de los comités técnicos. En la región de Asia y el Pacífico, por ejemplo, la Comisión de Protección Vegetal para Asia y el Pacífico facilita una consulta de expertos anual para examinar los proyectos de normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF) que realiza aportaciones sobre cuestiones regionales a la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) en el proceso de elaboración de NIMF. En algunos casos, un órgano estatutario puede contribuir e incluso ofrecer un examen regional que se utiliza para elaborar los documentos de trabajo para los comités técnicos. Podrían incluso incorporarse recomendaciones o conclusiones en un documento de trabajo para los comités técnicos. Podría lograrse una mayor integración de la labor de los órganos estatutarios regionales con la de los comités técnicos a través de un acuerdo por el que se establezca la creación de “grupos de trabajo regionales” permanentes o especiales en los órganos regionales para abarcar las cuestiones determinadas por los comités técnicos o sus subcomités.

Posibles opciones de reforma del proceso de presentación de informes

Enmiendas a los reglamentos e instrumentos constitutivos

41. Para introducir, según proceda, reformas en el proceso de presentación de informes en los instrumentos constitutivos de los órganos estatutarios establecidos en virtud de los artículos VI y XIV sería necesario modificar varios aspectos con objeto de reflejar los cambios recientes en la gobernanza de la Organización, lo cual sería un proceso a largo plazo. Se propone que cualquier proceso para enmendar los instrumentos constitutivos debería empezar en los órganos estatutarios y recabar la participación de los Miembros de los órganos de que se trate, lo cual les permitiría examinar dicha cuestión a la luz de sus necesidades operacionales específicas. Quizá sea necesario emprender un proceso paralelo de ajuste de los reglamentos y las prácticas de trabajo dentro de los órganos rectores de la Organización que fueran a recibir y examinar los informes de los órganos estatutarios.

42. Sin perjuicio del resultado del proceso anteriormente mencionado, quizá sea beneficioso realizar una serie de modificaciones, tales como:

- enmiendas a los reglamentos de los comités técnicos para reflejar la presentación directa de informes por parte de los órganos estatutarios sobre las actividades regionales o técnicas. Ello podría lograrse enmendando el artículo VI (“Actas e Informes” o “Informes”) del Reglamento de los comités técnicos (el Comité Forestal, de Pesca, de Problemas de Productos Básicos y de Agricultura);
- los párrafos 30 y 31 de los Principios establecidos en la parte O del Volumen II de los Textos Fundamentales podrían modificarse para reflejar el fortalecimiento de la función de los comités técnicos y la línea de acceso directo que ofrecerían a los órganos estatutarios;
- quizá sea necesario ajustar en consecuencia las disposiciones sobre “cuestiones administrativas” de algunos reglamentos e instrumentos constitutivos de los órganos estatutarios de los artículos XIV y VI.

Acuerdos de cooperación

43. Una posible opción para dar cabida a estos cambios en la gobernanza y conceder a los órganos estatutarios una línea de acceso directo a los comités técnicos puede consistir, cuando sea posible y apropiado, en la elaboración y formalización ulterior de acuerdos de cooperación, por ejemplo, en

forma de grupos de trabajo regionales especiales en el marco de los órganos estatutarios. Este enfoque sería más amplio que únicamente examinar de nuevo las vías para la presentación de informes y se realizaría un esfuerzo para integrar la labor de los órganos estatutarios en el programa mundial de los comités técnicos. Los documentos de información y los exámenes regionales preparados pueden ser sintetizados de manera sistemática por la secretaría de los comités técnicos e incorporarse en su examen mundial de la situación o las tendencias²². Habría de seguir examinándose la posibilidad de llevar a cabo esta opción, probablemente de manera diferenciada.

C. MEDIDAS QUE SE PROPONEN AL COMITÉ DEL PROGRAMA

44. Se invita al Comité a que examine el presente documento y exprese sus opiniones al respecto según proceda. De este modo, el Comité tal vez desee:

- a) tomar nota de la naturaleza específica de las cuestiones abordadas en este documento, así como la situación diferenciada de los órganos estatutarios abordados en el presente examen, con especial referencia a los órganos establecidos en virtud del artículo XIV de la Constitución;
- b) invitar a la Secretaría a continuar el proceso de consulta con los Miembros de los órganos estatutarios establecidos al amparo del artículo XIV en las esferas en que podrían ejercer una mayor autoridad administrativa y financiera y, en su caso, adoptar medidas sobre las cuestiones de la competencia de la Secretaría sobre la relación entre la Organización y tales órganos;
- c) tomar nota de la necesidad de celebrar nuevas consultas con las partes interesadas, incluyendo en su caso a los Miembros de los órganos estatutarios, y del examen del CCLM para abordar cuestiones de carácter jurídico que puedan requerir enmiendas a las disposiciones pertinentes de los Textos Fundamentales o los instrumentos constitutivos de los órganos estatutarios;
- d) recomendar que algunos asuntos sigan examinándose, cuando proceda, por el Comité de Finanzas (párrafos 18 a 19 y 20 a 23) o el CCLM (párrafos 13, 16, 41 y 42).

²² Queda por ver, sin embargo, si las decisiones o recomendaciones específicas de gestión de los órganos estatutarios regionales han de ser examinadas por los comités técnicos puesto que estas guardan relación con una composición más restringida. Sin embargo, si se introduce una medida, puede ser digno de mención al Comité Técnico en el examen de aquellas adoptadas para gestionar los recursos, o como un ejemplo de una medida regional adoptada para abordar una cuestión o preocupación mundial.