



COMITÉ DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

86.º período de sesiones

Roma, 7 – 8 de mayo de 2009

DEFINICIÓN DE ÓRGANOS RECTORES

INTRODUCCIÓN

1. El Plan inmediato de acción para la renovación de la FAO (PIA), aprobado por la Conferencia en su 35.º periodo (extraordinario) de sesiones, contiene la siguiente medida:

Se definirá la expresión “órganos rectores”, preferiblemente en los Textos fundamentales.

(Medida 2.73 del PIA).

2. El presente documento tiene por objeto la ejecución de esta medida. Presenta los antecedentes de la cuestión (debates anteriores sobre el tema), así como la información recibida de otras organizaciones de las Naciones Unidas, y propone elementos para una posible definición del término, así como diversas opciones para la aplicación de la medida 2.73 del PIA.

ANTECEDENTES

3. El asunto se debatió en el Grupo de trabajo II del Comité de la Conferencia para el Seguimiento de la Evaluación Externa Independiente de la FAO (CoC-EEI), en el que los miembros solicitaron información sobre los conceptos de “gobernanza” y “órganos rectores”. En esa ocasión, la Secretaría informó al Grupo de trabajo de que i) la Evaluación Externa Independiente de la FAO (EEI) también había solicitado información sobre el significado de los términos “órganos rectores” en la FAO, y de que ii) la EEI había propuesto una definición del concepto de “gobernanza” y de los órganos que deben ser considerados como “rectores”.

4. En lo que respecta al significado de los términos “órganos rectores”, la Secretaría informó al equipo central de la EEI de que, durante muchos años, se había acostumbrado a designar como “órganos rectores” a una serie de órganos, aunque no existiera una

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

definición formal de los mismos. En general se consideraba que englobaban a la Conferencia, el Consejo y los comités que presentan informes al Consejo, a saber: i) los denominados comités técnicos —el Comité de Problemas de Productos Básicos, el Comité de Pesca, el Comité Forestal, el Comité de Agricultura y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial— y ii) los comités de composición restringida —el Comité del Programa, el Comité de Finanzas y el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos. Todos estos órganos están expresamente mencionados en la Constitución de la FAO. La cuestión concreta de si las Conferencias Regionales deben considerarse órganos rectores estaba abierta al debate, pero se sugirió que también deberían considerarse como tales. Por lo tanto, la Secretaría propuso que todos estos órganos, es decir, **la Conferencia, el Consejo, todos los comités que presentan informes al Consejo y las conferencias regionales se consideraran órganos rectores de la Organización**. También se hizo referencia a una serie más amplia de órganos, comúnmente denominados como órganos estatutarios, integrados, en su mayor parte, por las comisiones y comités creados en virtud de los artículos VI o XIV de la Constitución de la FAO, aunque estos no han de considerarse “órganos rectores”.

5. Por lo que se refiere el concepto de “gobernanza”, el informe de la EEI, tras observar que en las Naciones Unidas no existía una definición oficialmente acordada de gobernanza, propuso para los fines de la evaluación que debe considerarse como tal “el ejercicio de la autoridad política por parte de los Estados Miembros”¹. Cabe señalar que la palabra “gobernanza” ha sido ampliamente utilizada tanto en el informe de la EEI como en los trabajos del CoC-EEI en 2008. La palabra también se usa comúnmente en todo el sistema de las Naciones Unidas y en la actualidad existe una amplia literatura al respecto. El significado de este concepto es muy amplio y, en general, se considera que va mucho más allá de la mera definición de las estructuras institucionales encargadas de la dirección de las organizaciones.

CONSULTA CON OTRAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA

6. La Secretaría solicitó información de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con respecto a la forma en que definen sus “órganos rectores”. Se desprende claramente que la expresión “órganos rectores” se usa genéricamente en muchas organizaciones. Sin embargo, a menudo estas organizaciones también utilizan denominaciones diferentes o más específicas, tales como “órganos constitutivos” u “órganos normativos”. Ninguna de estas organizaciones ha elaborado o adoptado una definición de “órganos rectores”. Sin embargo, han proporcionado elementos de información que pueden ser de ayuda para la definición del término en la FAO. Además, a pesar de la ausencia de una definición formal no existen dudas en estas organizaciones en cuanto a lo que constituye un órgano rector.

7. En la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), “los órganos rectores” se denominan “órganos normativos”. El concepto de órgano normativo, sin embargo, no se define ni en la Constitución, ni en el Reglamento de los órganos en cuestión. Los dos órganos normativos de la ONUDI son la Conferencia General y la Junta de Desarrollo Industrial. Existe también un Comité de Programa y Presupuesto, órgano auxiliar de la Junta que le presta asistencia en la preparación y el

¹ FAO: “El reto de la renovación”, Informe de la Evaluación Externa Independiente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), septiembre de 2007, C 2007/7A./1-Rev. 1, párrafos 668-678.

examen del presupuesto ordinario y otras cuestiones financieras. En general, se entiende que estos órganos también forman parte de los “órganos normativos” de la ONUDI.

8. La situación en la Organización Mundial de la Salud (OMS) es comparable a la de la ONUDI, con la excepción de que se hace referencia genérica a los órganos rectores o a los órganos responsables de la gobernanza. Se trata de la Asamblea Mundial de la Salud, el Consejo Ejecutivo y el Comité de Programa, Presupuesto y Administración, órgano auxiliar del Consejo Ejecutivo. En la OMS los comités regionales tienen funciones importantes y amplias y se consideran parte de la estructura de gobernanza de la Organización.

9. En la UNESCO, “los órganos rectores” son la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y sus órganos auxiliares. La Conferencia General determina las políticas así como las principales líneas de acción de la Organización y aprueba el presupuesto. El Consejo Ejecutivo tiene encomendada la “gestión general” de la UNESCO. Prepara el trabajo de la Conferencia General y vela por que sus decisiones se apliquen adecuadamente. Tanto la Conferencia General como el Consejo Ejecutivo tienen órganos auxiliares que se ocupan de su funcionamiento interno y se reúnen durante sus períodos de sesiones.

10. En la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) se hace referencia genéricamente a los “órganos rectores”. Se ha creado recientemente un “Grupo de trabajo sobre gobernanza” encargado de revisar los procedimientos de trabajo. La Asamblea de la OACI y el Consejo se consideran generalmente como los órganos rectores de la Organización.

11. La estructura de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) es diferente de la de la FAO y de las demás organizaciones de las Naciones Unidas, en la medida en que apoya y presta servicios a una serie de convenios y uniones internacionales que cuentan con su propia Secretaría. La OMPI tiene una Asamblea General (compuesta de los Estados Partes en el Convenio de la OMPI, que son miembros de cualquiera de las Uniones), una Conferencia (que consta de los Estados Partes en el Convenio de la OMPI) y un Comité de Coordinación (integrado por un número limitado de Miembros que son partes en algunos convenios y uniones). Estos órganos se designaban como órganos rectores de la OMPI hasta el año 1997. Desde entonces, esta denominación genérica se ha sustituido por la de “Asambleas de los Estados miembros de la OMPI y de las Uniones”.

12. En la Organización Internacional del Trabajo hay una Conferencia Internacional del Trabajo, un Consejo de Administración y Reuniones regionales. Se designan como “órganos oficiales” o “reuniones oficiales” de la Organización. Hay un gran número de otros comités y órganos encargados de funciones específicas.

13. El Reglamento General de la Organización Meteorológica Mundial hace referencia a los “órganos integrantes”, que son los principales órganos de la Organización: el Congreso, el Consejo Ejecutivo, seis Asociaciones Regionales y ocho Comisiones Técnicas.

14. Si bien el término “gobernanza” se utiliza con frecuencia en la Unión Postal Universal, los principales órganos de la Unión reciben la denominación de “órganos permanentes”.

15. En las Naciones Unidas, el término “gobernanza” se utiliza a menudo en un sentido amplio y genérico. Sin embargo, el término “órganos rectores” no se usa. La

denominación empleada es la de “órganos principales”, a saber, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social². Estos órganos cuentan con un número importante de órganos auxiliares.

ELEMENTOS PARA UN DEFINICIÓN DE ÓRGANOS RECTORES EN LA FAO

16. El anterior examen de la práctica de la FAO y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sugiere que, a pesar de las denominaciones que pueden variar de una organización a otra, los órganos rectores se consideran generalmente como los órganos decisorios, que establecen marcos regulatorios internacionales o definen o contribuyen a la definición y aprobación de las políticas y programas de las organizaciones y de su presupuesto. También ejercen un control sobre la gestión administrativa y financiera de las organizaciones y sus operaciones, dentro de sus respectivas esferas de competencia.

17. Sobre esa base, se podría considerar que los órganos rectores de la FAO son los órganos que, directa o indirectamente a través de sus órganos principales, contribuyen, dentro de sus respectivos mandatos, a a) la definición de las políticas generales y los marcos regulatorios de la Organización; b) el establecimiento del Marco estratégico, el Plan a plazo medio y el Programa de Trabajo y Presupuesto; y c) la supervisión de la gestión y administración de la Organización.

18. Aplicando estos criterios, se podría considerar, como lo ha hecho la EEI, que los órganos rectores están integrados por la Conferencia, el Consejo, el Comité del Programa, el Comité de Finanzas, el CCLM, los Comités Técnicos (a saber, el Comité de Problemas de Productos Básicos, el Comité de Pesca, el Comité Forestal, el Comité de Agricultura y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial) y las Conferencias Regionales (para África, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, así como el Cercano Oriente).

19. Durante muchos años, en la FAO se ha hecho referencia en la práctica a un concepto vago de “órganos estatutarios” definido de una forma un tanto amplia. El concepto de órgano estatutario era muy amplio e inclusivo, pues abarcaba todos los órganos y estructuras de la Organización. Los “órganos rectores” eran un subconjunto de los órganos estatutarios. Los órganos estatutarios incluían un gran número de otros órganos establecidos en virtud de los artículos VI o XIV de la Constitución, que tratan en su mayoría cuestiones técnicas y científicas. Cabe suponer que, en el futuro, este último significado de “órganos estatutarios” se emplee esencialmente en relación con los órganos técnicos, en contraposición a los “órganos rectores”³.

20. Independientemente de la posición adoptada, podrían considerarse las tres opciones para la aplicación de la medida 2.73 del PIA que se indican a continuación.

² El párrafo 1 del artículo 7 de la Carta de las Naciones Unidas estipula lo siguiente: “Se establecen como **órganos principales** [*principal organs*] de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría”. Sin embargo, en la práctica se ha venido adoptando la denominación “órganos principales” [*main organs*] a lo largo de los años y es la que se emplea comúnmente.

³ En el pasado, la FAO publicaba y mantenía al día una “*Guía de los órganos estatutarios y cuadros de expertos de la FAO*”. La última edición de esta publicación se publicó en 2002. En la actualidad esta información está disponible en una base de datos informatizada. Esta publicación da cuenta de unos 120 órganos estatutarios.

Primera opción: Al igual que en las demás organizaciones de las Naciones Unidas, se podría considerar que no hay necesidad de una definición formal de “órganos rectores”. Los órganos rectores se conocen normalmente, sin que sea necesario definirlos con carácter formal. Sin embargo, puede ser conveniente disponer de una definición de los mismos, pues así lo requiere expresamente la medida 2.73 del PIA.

Segunda opción: Los *Textos fundamentales* contienen unas pocas notas a pie de página en las que se aclaran determinadas cuestiones o disposiciones. Basándose en esta práctica, los futuros *Textos fundamentales* podrían contener una nota, o una nota a pie de página, en la que se aclare el significado de “órganos rectores”. Dicha nota podría ser un reflejo de la descripción general que figura en el párrafo 17 *supra* y enumerar los órganos rectores. La Secretaría podría incluir la nota siguiente donde proceda en los *Textos fundamentales*:

Los órganos rectores de la FAO son los órganos que, directa o indirectamente a través de sus órganos principales, contribuyen, dentro de sus respectivos mandatos, a a) la definición de las políticas generales y los marcos regulatorios de la Organización; b) el establecimiento del Marco estratégico, el Plan a plazo medio y el Programa de Trabajo y Presupuesto; y c) la gestión y administración de la Organización o la supervisión de las mismas. Los órganos rectores están integrados por la Conferencia, el Consejo, el Comité del Programa, el Comité de Finanzas, el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, los Comités Técnicos (a saber, el Comité de Problemas de Productos Básicos, el Comité de Pesca, el Comité Forestal, el Comité de Agricultura y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial) y las Conferencias Regionales (para África, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, así como el Cercano Oriente).

Tercera opción: La Conferencia podría aprobar una resolución, cuya parte dispositiva recogería el contenido de la nota anteriormente mencionada. Este planteamiento demasiado formal, que aparentemente no se ha seguido en ninguna organización del sistema de las Naciones Unidas, tal vez no esté justificado ni sea apropiado.

MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PROPONE AL COMITÉ

21. Se invita al CCLM a examinar el presente documento y a formular las recomendaciones al respecto que considere oportunas. Se invita al CCLM, en particular, a que indique cuál de las tres opciones anteriores debe seguirse con respecto a la definición de órganos rectores.