



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

85.º período de sesiones

Roma, 23 – 24 de febrero de 2009

CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS ENMIENDAS PROPUESTAS EN LOS TEXTOS FUNDAMENTALES

ANTECEDENTES

a) Petición del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos

1. En su 83.º período de sesiones, el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) “observó que, si bien muchas medidas propuestas en el Plan inmediato de acción requerían enmiendas de los *Textos fundamentales*, otras podrían abordarse mediante el establecimiento de prácticas o métodos de trabajo particulares y la aprobación de resoluciones u otros documentos por la Conferencia. Además, en los *Textos fundamentales* vigentes se permitían o se contemplaban las medidas previstas en el Plan inmediato de acción. El CCLM destacó que ello debería tenerse presente durante todo el proceso [de examen de las enmiendas propuestas]”. El Comité pidió a la Secretaría que propusiera criterios para distinguir los asuntos que debían abordarse mediante enmiendas formales a los *Textos fundamentales* de los que debían tratarse en resoluciones u otros documentos de la Conferencia.¹

2. El presente documento se ha preparado en atención a esta solicitud con la finalidad de establecer criterios sobre el tema. Es preciso resaltar que esta cuestión tiene considerable importancia para la preparación y revisión de los proyectos de enmiendas.

b) Debates anteriores sobre el tema

3. El Plan inmediato de acción (PIA) y las matrices de medidas que incluye contienen peticiones generales de enmienda de los *Textos fundamentales*, sin especificar qué instrumentos

¹ CL 135/9, párrafo 21.

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

jurídicos deberían enmendarse ni proponer los criterios que deberán aplicarse para abordar la cuestión. No obstante, a este respecto cabe hacer las siguientes observaciones:

- En primer lugar, durante las deliberaciones del Grupo de trabajo II del Comité de la Conferencia para el Seguimiento de la Evaluación Externa Independiente de la FAO (CoC-EEI), se hicieron referencias ocasionales a los puntos concretos de los *Textos fundamentales* que se enmendarían, pero no se ahondó en la cuestión y esta no se reflejó en el PIA.
 - En segundo lugar, en su 83.º período de sesiones el CCLM examinó la cuestión con cierto detenimiento y realizó una revisión preliminar de las enmiendas a los *Textos fundamentales* necesarias para aplicar el PIA. El Comité observó que los llamados *Textos fundamentales* constituían un conjunto completo de instrumentos jurídicos de diferente naturaleza recopilados en dos volúmenes. El Volumen I incluye la Constitución, el Reglamento General de la Organización (RGO) y el Reglamento Financiero, así como los reglamentos del Consejo y de sus comités, mientras que el Volumen II incluye varias resoluciones y decisiones de la Conferencia sobre cuestiones importantes. El CCLM observó además que la aplicación de las medidas previstas en el PIA podría tener como resultado la enmienda de muchas disposiciones, en ambos volúmenes de los *Textos fundamentales*, en el contexto de un ajuste de todos los instrumentos relativos a los distintos órganos competentes.
4. En el mismo período de sesiones, el Comité señaló más específicamente la jerarquía entre los instrumentos que integran los *Textos fundamentales*, de los que la Constitución es el más importante. En el RGO y el Reglamento Financiero se desarrollan las disposiciones básicas de la Constitución, por lo que dichos instrumentos deben ser coherentes con las disposiciones constitucionales. Los reglamentos del Consejo y de sus comités deben asimismo ser coherentes con este marco. Con arreglo a este marco, los órganos rectores, en particular la Conferencia y el Consejo, pueden tener que aprobar resoluciones específicas u otros documentos. Por último, el CCLM recomendó que, de conformidad con las buenas prácticas jurídicas, toda enmienda a la Constitución se redactase en forma breve y concisa. En general, las enmiendas a otros instrumentos deberían redactarse también aplicando los principios de coherencia, congruencia y transparencia.

POSIBLES CRITERIOS QUE SE PROPONEN

5. El CCLM podría considerar los siguientes criterios para distinguir a qué nivel deberían aprobarse las enmiendas a los *Textos fundamentales*.
6. En general, las medidas que entrañen cambios en disposiciones actualmente vigentes de la Constitución, el RGO y el Reglamento Financiero, deberían aplicarse mediante enmiendas al instrumento jurídico correspondiente. Aunque este criterio no se menciona en el PIA, en las deliberaciones del Grupo de trabajo II se hizo referencia brevemente a él. Este criterio se ha aplicado al preparar las enmiendas a la Constitución y al RGO que se remitieron al CCLM. Por citar un ejemplo específico, habida cuenta de que la Constitución prevé un mandato concreto para el Director General, cualquier cambio del mismo entrañaría una enmienda a la Constitución. De manera análoga, dado que las líneas jerárquicas de los comités técnicos del Consejo se establecen en la Constitución, los cambios en esas líneas jerárquicas deberían abordarse igualmente mediante una enmienda a la Constitución. Consideraciones similares son aplicables a la enmienda de disposiciones establecidas en otros de los *Textos fundamentales*. Un importante principio para distinguir los asuntos que deben abordarse mediante enmiendas a la Constitución y el RGO de otros instrumentos, como las resoluciones de la Conferencia u otros documentos, se basaría, en gran medida, en la estructura y el contenido preexistentes de los *Textos fundamentales*.
7. Desde una perspectiva jurídica general, los instrumentos jurídicos de mayor rango en la jerarquía legal tienen un carácter más general y conciso, mientras que los instrumentos jurídicos

de nivel inferior son más específicos y detallados. Este hecho guarda relación asimismo con el proceso de enmienda de estos instrumentos por cuanto, en cualquier sistema jurídico, el proceso de enmienda del instrumento constitutivo principal de una organización está sujeto a rígidas condiciones de procedimiento, como los requisitos de notificación con cierta antelación de las enmiendas propuestas y de mayoría calificada para la aprobación de las enmiendas. Las cuestiones tratadas en el instrumento constitutivo principal deberían, por lo tanto, ser de naturaleza tanto importante como duradera, ya que todo cambio de dicho instrumento entrañaría necesariamente un proceso complejo, si no engorroso.

8. En consecuencia, en los instrumentos jurídicos básicos de alto rango en la jerarquía legal no deberían establecerse reglas detalladas sobre los procesos y las cuestiones organizativas. Las reglas sobre esas cuestiones pueden tener que ajustarse de cuando en cuando y no sería deseable ni posible aplicar un procedimiento de enmienda laborioso. La jerarquía de los instrumentos jurídicos obedece a la necesidad de flexibilidad y el alcance de los ajustes en los instrumentos jurídicos es mayor por lo que se refiere a los textos de “nivel inferior”, como las resoluciones de la Conferencia o del Consejo. Las reglas detalladas sobre cuestiones como el proceso relativo al programa de trabajo y presupuesto, las prácticas de trabajo o el estatuto de la oficina independiente de evaluación deberían establecerse en instrumentos distintos de los *Textos fundamentales* (como la Constitución o el RGO), como confirman las consultas interinstitucionales y ponen de manifiesto las prácticas de otras organizaciones². Esto coincide con una distinción, inherente a todo sistema jurídico organizado, entre legislación primaria y legislación secundaria. Si bien la definición y el contenido de estos conceptos varían de un país a otro, la legislación primaria consiste normalmente en las normas principales promulgadas por el Parlamento y la legislación secundaria incluye actos jurídicos de nivel inferior en la jerarquía legal cuya finalidad es desarrollar la legislación primaria.

9. Asimismo se propone que se mantenga la actual estructura general de los *Textos fundamentales*. En su 84.º período de sesiones, el CCLM no estimó que debiera reconsiderarse esta estructura. Como se ha mencionado anteriormente, el Volumen II de los *Textos fundamentales* debería seguir incluyendo diversas resoluciones o decisiones importantes de los órganos rectores. Este enfoque se aplica también en algunos de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Actualmente, el Volumen II de los *Textos fundamentales* contiene tan solo resoluciones y decisiones de la Conferencia, pero en el futuro podría resultar apropiado incorporar asimismo en él algunas resoluciones del Consejo.

10. En este sentido, se propone que la Conferencia, en su próximo período ordinario de sesiones, al aprobar las enmiendas a la Constitución, el RGO y el Reglamento Financiero decida qué resoluciones o fragmentos de sus resoluciones o decisiones, o de las resoluciones o decisiones del Consejo, deben insertarse en el Volumen II.

11. Por último, cabe señalar que los criterios expuestos han sido aplicados por el CoC-EEI y su Grupo de trabajo II, así como por el CCLM. Tanto el Comité de la Conferencia como el CCLM han examinado propuestas por áreas temáticas sustantivas que podrían entrañar enmiendas a un espectro completo de instrumentos, que comprende no solo la Constitución, el RGO, el Reglamento Financiero y los reglamentos de diversos comités, sino también otros componentes de los *Textos fundamentales* incluidos en el Volumen II.

² El mismo enfoque se aplica en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Programa General de Trabajo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que corresponde grosso modo al Marco estratégico de la FAO, se menciona únicamente en términos generales en la Constitución de la OMS mediante una referencia genérica al hecho de que el Consejo Ejecutivo presenta a la Asamblea de la Salud un programa general de trabajo para un período específico. El Plan Estratégico a Plazo Medio no se menciona ni en la Constitución, ni en el Reglamento de la Asamblea de la Salud ni en el Reglamento Financiero de la OMS; su preparación se prevé en una resolución de la Asamblea Mundial de la Salud. Tan solo se hace referencia con cierto detalle (en el Reglamento Financiero de la OMS) al presupuesto por programas.

MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PROPONE AL COMITÉ

12. Se invita al CCLM a examinar el presente documento y formular las observaciones al respecto que estime apropiadas, teniendo en cuenta la urgente necesidad de que la Secretaría y el propio Comité sigan preparando y revisando proyectos de enmiendas de acuerdo con criterios precisos con miras a distribuirlos en los *Textos fundamentales* pertinentes, incluidas posibles resoluciones de la Conferencia y el Consejo.

13. Más concretamente, se invita al CCLM a ofrecer sus puntos de vista sobre los siguientes criterios propuestos:

- a) las medidas que entrañen cambios en disposiciones actualmente vigentes de la Constitución, el RGO y el Reglamento Financiero tendrían que aplicarse mediante enmiendas a estos mismos instrumentos;
- b) las disposiciones de la Constitución y el RGO deberían seguir conteniendo las reglas principales de la Organización y estas reglas deberían seguir teniendo carácter general;
- c) las medidas que entrañen la preparación de reglas detalladas sobre los procesos, los métodos de trabajo y las estructuras administrativas, que probablemente deberán ajustarse de tiempo en tiempo, deberían aplicarse mediante instrumentos jurídicos de menor rango en la jerarquía de textos legales, tales como resoluciones o decisiones de la Conferencia o del Consejo;
- d) la Conferencia debería decidir en su 36.º período de sesiones qué disposiciones, aparte de las establecidas en la Constitución, el RGO y el Reglamento Financiero, deberían incorporarse en el Volumen II revisado de los *Textos fundamentales*.