

LA ADMISION DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA COMO MIEMBRO DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION.

Por FRANCESC-XAVIER PONS RAFOLS (*)

SUMARIO

I.—INTRODUCCIÓN. II.—LA MODIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO CONSTITUTIVO DE LA FAO. 1. *La iniciativa comunitaria*. 2. *El contenido de las enmiendas adoptadas*. A) La adquisición de la condición de Miembro. B) La participación en los acuerdos celebrados en el marco de la FAO. C) La contribución al presupuesto de la FAO. D) Las restricciones a las Organizaciones Miembros. III.—ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA FAO. 1. *Su limitación a las Organizaciones regionales de integración económica*. 2. *El principio del ejercicio alternativo como principio jurídico de base*. 3. *La exigencia de la declaración de competencia*. IV.—LA PARTICIPACIÓN DE LA CEE COMO MIEMBRO DE LA FAO. 1. *La incorporación de la CEE a la FAO*. A) La efectividad de la admisión. B) La participación en los órganos y en las actividades de la FAO. 2. *La declaración de competencia de la CEE*.— V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este estudio es el análisis del proceso seguido y de los aspectos jurídicos que plantea la admisión, en noviembre de 1991, de

(*) Profesor Titular Interino de Derecho Internacional Público. Universidad de Barcelona.

la Comunidad Económica Europea (1) como Miembro de pleno derecho de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La cuestión es jurídicamente relevante porque, aunque la práctica comunitaria y los avances jurisprudenciales han comportado una cada vez más significativa presencia de la CEE en las Organizaciones internacionales, esta presencia se ha realizado generalmente bajo la condición de observador (2). Sólo cabe señalar la participación de la CEE como Miembro de determinadas Organizaciones internacionales de finalidades técnicas y muy específicas y en base al ejercicio de las competencias exclusivas atribuidas explícitamente en el Tratado CEE o derivadas de otras disposiciones del Tratado y de actos realizados en el marco de estas disposiciones por las instituciones comunitarias (3).

La admisión de la CEE en la FAO introduce un elemento nuevo en el análisis jurídico de la participación de la CEE en otras Organizaciones internacionales. Hasta ahora, la CEE participaba en la celebración de los acuerdos internacionales que establecían Organizaciones internacionales. El supuesto que nos ocupa es completamente distinto: no se está celebrando un acuerdo internacional que dé origen a una Organización internacional; la Comunidad, en virtud de sus competencias, solicita la admisión a una Organización internacional ya existente y será ésta quien, de conformidad con sus reglas pertinentes, decida sobre la admisión de la CEE. En este sentido, hay que diferenciar dos órdenes

(1) Aunque desde la entrada en vigor del TUE deba hablarse oficialmente de Comunidad Europea, utilizamos la denominación Comunidad Económica Europea porque en la FAO se admitió a la Organización con este nombre. Cabe estimar que el cambio de nombre oficial también será recogido en la FAO.

(2) Vid. en relación con el estatuto de la CEE en el marco de las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, J. A. CARRILLO SALCEDO: «La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas (Algunas reflexiones)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1977.1, págs. 27-39; F.-X. PONS RAFOLS: «El estatuto jurídico de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de las Naciones Unidas», *Revista de Instituciones Europeas*, 1990.1, págs. 195-232; y P. BRUCKNER: «The European Community and the United Nations», *European Journal of International Law*, 1990.1-2, págs. 174-192.

(3) En efecto, el juego combinado de los artículos 113 y 228, y del artículo 43 —en la medida que dentro del capítulo agrícola se incluye la política pesquera—, ha permitido a la Comunidad la participación como Miembro de Organizaciones internacionales, aunque esta participación se ha circunscrito particularmente a Organizaciones internacionales vinculadas a la administración de productos básicos y a las de gestión y conservación de recursos pesqueros.

de problemas jurídicos (4): los derivados de la celebración de acuerdos internacionales sobre materias que son competencia de la Comunidad; y los derivados de la admisión y de la participación de la Comunidad en otra Organización internacional, objeto de este estudio. Aunque, en realidad, la participación de la CEE en la FAO tiene su origen en una cuestión relativa al primer orden de problemas: el permitir la participación de la CEE en la celebración de un acuerdo internacional que establezca un nuevo organismo de gestión y conservación de recursos pesqueros.

En efecto, el estatuto de observador del que gozaba la CEE en la FAO (5) permitía mantener relaciones de trabajo y de cooperación, pero se manifestaba insuficiente para permitir la participación de la CEE en el proceso de adopción de decisiones en la FAO, particularmente en relación con la celebración de acuerdos internacionales. En este sentido, es relevante el artículo XIV de la Constitución de la FAO que establece un procedimiento de adopción de acuerdos internacionales sobre cuestiones relativas a la alimentación y a la agricultura en el marco de la Organización. Estos acuerdos podían estar abiertos a los Estados, incluso al mayor número posible de Estados, pero no a las Organizaciones internacionales, y es esta limitación constitucional la que está en el origen de la cuestión objeto de este estudio (6).

(4) Aunque paralelos y estrechamente relacionados. Vid. en este sentido H. G. SCHERMERS: «International Organizations as Members of Other International Organizations», *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler*, Springer-Verlag, Berlín 1983, pág. 832.

(5) A partir de lo dispuesto en los artículos III.5 y XIII de la Constitución de la FAO [vid. el texto de la Constitución de la FAO en Parte A de los *Textos Fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*, Volúmenes I y II, edición de 1992, FAO, Roma 1992 (en adelante se cita como *Textos Fundamentales*) y BOE de 10 de julio de 1982] y formalizado mediante un intercambio de cartas de 25 de octubre y de 11 de diciembre de 1962 entre el Director General de la FAO y el Presidente de la Comisión Europea (vid. el intercambio de cartas entre la FAO y la Comisión de la CEE en *Relations des Communautés Européennes avec les Organisations internationales*, situación a 1 de septiembre de 1989, Comisión CEE, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo 1989, págs. 111-116).

(6) Por su proximidad con la cuestión que estamos planteando es pertinente traer a colación el reciente Dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, «Convenio n.º 170 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo», (reproducido en DOCE C 109 de 19 de abril de 1993 y en la *Revista de Instituciones Europeas* 1993.2,

El problema se puso de relieve cuando la Comisión de Pesquerías del Océano Indico propuso poner en marcha la celebración de un convenio internacional que permitiese la creación de la Comisión del Atún para el Océano Indico. La CEE se encontró con que su estatuto de observador en la FAO no le permitía participar activamente en la negociación del convenio y, en la medida en que fuera un convenio de los previstos en el artículo XIV de la Constitución de la FAO, no le permitiría tampoco su posterior adhesión y participación en la futura organización internacional.

En una primera Conferencia técnica para negociar este Acuerdo, celebrada en Roma del 3 al 7 de abril de 1989, no se llegó a la aprobación del proyecto de acuerdo, entre otras razones, por las diferencias en relación con el marco jurídico del acuerdo, es decir, la decisión sobre si se iba a celebrar el acuerdo dentro del marco del artículo XIV de la Constitución de la FAO o no (7). Al problema de que, según la opción que se adoptara, el nuevo órgano tendría mayor independencia

págs. 639 y ss.) en la medida en que, en relación con el objeto de este Dictamen, la Comunidad también se enfrentaba a obstáculos para ejercer sus competencias debido a determinadas limitaciones constitucionales del instrumento constitutivo de la OIT. Esencialmente, y a nuestros efectos, el problema era que al no ser la CEE miembro de la OIT no podía concluir, por sí misma, los Convenios adoptados por la Conferencia de la OIT aunque éstos versaran sobre materias competencia de la Comunidad (vid. sobre este Dictamen el reciente estudio de A. OLESTI: «La competencia comunitaria para concluir convenios en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (Comentario al Dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993)» *Revista de Instituciones Europeas*, 1993.3, págs. 945-971).

Aunque próximo, el supuesto de hecho objeto de este Dictamen es completamente distinto al que se plantearía en el marco de la FAO tanto por el carácter de la competencia comunitaria como por las soluciones jurídicas adoptadas: mientras que el ámbito cubierto por el Convenio de la OIT n.º 170 sobre la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo es de competencia conjunta de los Estados Miembros y la Comunidad, la competencia en materia pesquera y de gestión y ordenación de recursos pesqueros es exclusiva de la Comunidad; mientras que en el caso del Convenio n.º 170 el Tribunal consideró la existencia de instrumentos suficientes como para garantizar la participación comunitaria a través de la obligación de cooperación de los Estados Miembros, en el marco de la FAO se ha optado por la vía de solicitar la modificación de su instrumento constitutivo para permitir la participación de la Comunidad como Miembro de pleno derecho.

(7) Vid. *Informe de la Conferencia para la aprobación de un proyecto de Acuerdo para la creación de la Comisión del Atún para el Océano Indico*, Documento FIPL/R.423.

o autonomía, mayor o menor apoyo financiero y técnico de la FAO (8), se añadía lo que constituye para nosotros la idea motriz: el problema de la participación en el convenio y de la composición de la nueva organización ya que esto concernía a Organizaciones internacionales como la CEE a la cual sus Estados Miembros han transferido la competencia exclusiva respecto de la ordenación de los recursos pesqueros (9).

II. LA MODIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO CONSTITUTIVO DE LA FAO

Aunque la iniciativa sea comunitaria el supuesto de hecho se generalizó y las enmiendas adoptadas en 1991 a la Constitución de la FAO establecen las normas generales de admisión y participación de Organizaciones internacionales en la FAO.

1. *La iniciativa comunitaria*

El problema de la inadecuación del estatuto de la CEE ya se había planteado ante el Comité de Pesca de la FAO en 1978 (10) y reiterado en una propuesta de la Comisión al Consejo de 1987 (11), pero no sería hasta después de los nulos resultados de la Conferencia técnica re-

(8) Como indicaba CARROZ, los Organismos de pesca establecidos de conformidad con el artículo XIV podían ser financiados por la FAO aunque tuvieran, como sería el caso de la Comisión del Atún para el Océano Indico, una presupuesto autónomo. También la FAO les suministraría el apoyo administrativo necesario. Vid. J. CARROZ: «Le rôle de la FAO dans la conservation des ressources biologiques de la mer», en Colloque de Montpellier de la SFDI, *Actualités du Droit de la Mer*, Pedone, París 1973, pág. 254.

(9) Como señaló el observador de la CEE en la Conferencia, si se establecía el nuevo órgano dentro del marco del Artículo XIV de la Constitución, la CEE no podría participar, ni tampoco sus miembros, a no ser los que representen a territorios de ultramar. Vid. Documento FIPL/R.423, párr. 31.

(10) Como señala A. TAVARES DE PINHO: «L'admission de la Communauté Economique Européenne comme Membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 370, 1993, pág. 657.

(11) En 1987 la Comisión transmitió al Consejo una propuesta para que se decidiera poner en marcha el procedimiento de enmienda a la Constitución de la FAO con el fin de permitir a la Comunidad convertirse en Miembro de la Organización. Vid. *Boletín CE* 2-1987, punto 2.2.39.

lativa al Acuerdo para la creación de la Comisión del Atún para el Océano Indico que se abordaría la cuestión con voluntad política para resolverla. En efecto, en el 95.º período de sesiones del Consejo de la FAO se analizó una comunicación del gobierno español, que ejercía la Presidencia del Consejo, relativa al estatuto de la CEE con respecto a la FAO (12). En la comunicación el gobierno español subrayaba que a la vista «de la *evolución registrada* y de la *experiencia adquirida* (13) desde 1962, se ha comprobado que, en la actual situación ni la Comunidad ni sus Estados miembros pueden participar de forma satisfactoria en los trabajos de la Organización [por la FAO] en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros de la Comunidad han transferido sus competencias a ésta». Por ello, el Consejo de la CEE se planteaba la posibilidad de que la Comunidad obtuviese un estatuto de miembro que correspondiese a sus competencias y solicitaba del Director General de la FAO que sometiese el asunto a los órganos competentes a fin de que se pudiesen analizar con la Comisión las posibilidades de definir para la Comunidad este estatuto.

Por decisión del Consejo de la FAO (14) se inició el estudio jurídico de las distintas opciones posibles, al tiempo que se mantendría una estrecha negociación e intercambio de opiniones con la Comisión de la CEE (15). Como resultado de estas conversaciones, el Consejo de la CEE, a propuesta de la Comisión (16), adoptó el 22 de octubre 1990 una Decisión relativa a las directrices de negociación destinadas a modificar

(12) Vid. la comunicación reproducida en el anexo K del *Informe del Consejo de la FAO*, 95.º período de sesiones, Roma 19-30 de junio de 1989, Documento CL 95/REP. La comunicación, que es de 26 de abril de 1989, venía motivada, indudablemente, por los problemas planteados, dos semanas antes, en la Conferencia Técnica en relación con el marco jurídico del Acuerdo en cuestión. Vid. también en este sentido F. DE PASCALE: «L'ammissione della CEE alla FAO: cronaca di un negoziato», *La Comunità Internazionale*, Vol. XLVII, 1992.3, pág. 478.

(13) Subrayados en el original.

(14) Vid. Documento CL 95/REP ya citado, párr. 276.

(15) Después de una visita a la Comisión del Director General de la FAO, Sr. Saouma, la Comisión y la secretaría de la FAO iniciaron las conversaciones exploratorias el 24 de octubre de 1989 en Roma. Vid. *Boletín CE* 10-1989, punto 2.2.46.

(16) Comunicación de la Comisión de 5 de junio de 1990 por la que informaba al Consejo de los resultados de las conversaciones y recomendaba al Consejo que solicitase a la FAO la concesión del estatuto de Miembro a la Comunidad (vid. *Boletín CE* 6-1990, punto 1.4.50).

el acta constitutiva de la FAO y a obtener, por parte de la Comunidad, un estatuto de Miembro (17).

La iniciativa comunitaria fue acogida con agrado por el Consejo de la FAO (18) que pidió al Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (en adelante CACJ) que preparara borradores de posibles enmiendas a los Textos Básicos de la Organización. En el CACJ se llegó a un general acuerdo sobre las principales líneas de los borradores, aunque sobre varias enmiendas no se alcanzó un consenso, por lo que el Consejo de la FAO (19) decidió transmitir a la Conferencia de la FAO las propuestas de enmiendas con textos alternativos (20) así como la creación de un Comité integrado por un número limitado de Estados Miembros para examinar y ultimar la negociación del texto de las enmiendas (21). Negociaciones extraoficiales posteriores condujeron a la propuesta de un texto único para los proyectos de enmiendas más controvertidos —en particular los relativos a los nuevos artículos II.3 y II.4 de la Constitución— que el Consejo decidiría remitir para su examen por la Conferencia como posibles enmiendas a los textos que ya le había remitido (22).

(17) Vid. *Boletín CE* 10-1990, punto 1.4.40. Las negociaciones se iniciaron oficialmente por el Sr. Matutes, en estrecha colaboración con la Presidencia del Consejo en Roma el 1 de febrero de 1991. Vid. al respecto la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión relativa a la demanda de admisión en el Documento COM(91) 387 final, pág. 5.

(18) Vid. *Informe del Consejo de la FAO*, 98.º período de sesiones, 19-30 de noviembre de 1990, Documento CL 98/REP, párr. 234, así como el *Boletín CE* 11-1990, punto 1.4.48.

(19) Además de establecer un Grupo de Trabajo específico para examinar las diferentes enmiendas propuestas. Vid. *Informe del Consejo de la FAO*, 99.º período de sesiones, 10-21 de junio de 1991, Documento CL 99/REP, párr. 255.

(20) Por exigencias de los plazos ya que las propuestas de enmienda han de notificarse a los Estados Miembros y Miembros Asociados con por lo menos 120 días de antelación a la apertura del período de sesiones de la Conferencia (artículo XX.4 de la Constitución de la FAO).

(21) Ante la necesidad de que intervinieran más países de los representados en el CACJ. Este Comité, denominado Comité de Estados Miembros establecido para examinar las enmiendas propuestas a los Textos Fundamentales de la Organización a fin de que las organizaciones regionales de integración económica puedan acceder a la FAO en calidad de miembros (en adelante Comité REIO), convino en sus dos reuniones, celebradas entre septiembre y octubre de 1991, en un texto conciliatorio que reflejaba el grado de acuerdo alcanzado en ese momento. Vid. *Informe de la Conferencia de la FAO*, 26.º período de sesiones, 9-27 de noviembre de 1991, Documento C 91/REP, párr. 295, así como el *Informe del Consejo de la FAO*, 100.º período de sesiones, 5-8 de noviembre de 1991, Documento CL 100/REP, párr. 120.

(22) Vid. Documento CL 100/REP, párr. 125.

Por lo que respecta al procedimiento de enmienda de la Constitución de la FAO cabe señalar tan sólo que, en relación con su entrada en vigor, el artículo XX de la Constitución de la FAO distingue dos procedimientos. Uno que podríamos denominar simplificado y otro, más complejo, que precisa de la ratificación de los Estados Miembros. La utilización de uno u otro procedimiento dependerá de si la enmienda propuesta impone o no nuevas obligaciones a los Estados Miembros o Miembros Asociados: si no impone nuevas obligaciones, la enmienda entrará en vigor inmediatamente después de su adopción siempre que al adoptarla no se disponga otra cosa (23). El «procedimiento simplificado» es el que se siguió para la adopción de las enmiendas a la Constitución de la FAO que permitirían la admisión de Organizaciones internacionales ya que, como veremos, no imponían nuevas obligaciones a los Estados Miembros.

2. *El contenido de las enmiendas adoptadas*

Después de todo el proceso de negociación de las propuestas de enmienda llevado a cabo en el seno del Consejo de la FAO, la Conferencia de la FAO, en su 26.º período de sesiones, adoptó el 18 de noviembre de 1991 la Resolución 7/91 «Enmiendas a la Constitución y al Reglamento General de la Organización para permitir la admisión como Miembro de la FAO de Organizaciones Regionales de Integración Económica» (24). Las enmiendas a la Constitución de la FAO se reducen a tres artículos, los artículos II, XIV y XVIII, en los que se regulan respectivamente los tres aspectos centrales de la participación de una Organización internacional en la FAO: la adquisición de la condición de Miembro; la participación en las convenciones y acuerdos celebrados en el marco de la FAO; y la contribución al pre-

(23) Si impusiera nuevas obligaciones, la enmienda entraría en vigor, para aquellos Estados Miembros o Miembros Asociados que la hubiesen aceptado, una vez que hubiera sido aceptada por las dos terceras partes del número total de los Estados Miembros de la Organización, y para los restantes Estados Miembros o Miembros Asociados, cuando la acepten.

(24) Reproducida en el Informe de la Conferencia, Documento C 91/REP ya citado, págs. 73 y ss. El resultado de la votación fué de 107 votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones —de Malasia, Comoras y Japón—.

supuesto de la FAO. En las enmiendas al Reglamento General de la Organización (en adelante RGO) se complementan estas disposiciones y se establecen también las restricciones a las Organizaciones miembros.

A) La adquisición de la condición de Miembro

El artículo II de la Constitución de la FAO establecía en apartados separados el mecanismo para que un Estado pudiese adquirir la condición de Miembro y para que un territorio que no tuviese a su cargo la dirección de sus propias relaciones internacionales pudiese adquirir la condición de Miembro Asociado de la Organización. La propuesta de enmienda incorporaba nuevos apartados a este artículo II regulando el procedimiento y las condiciones para que una Organización internacional pudiese adquirir la condición de «Miembro de la Organización» (25).

De manera parecida a lo que se establece para la admisión de Estados, el nuevo párrafo 3 del artículo II dispone que la admisión por la Conferencia de una organización regional de integración económica como Miembro de la FAO requiere «una mayoría de dos tercios de los votos emitidos y a reserva de que esté presente la mayoría de los Estados Miembros de la Organización». En definitiva, y es lo que queremos subrayar, el órgano competente es el mismo y las condiciones de mayoría y quórum son las mismas que las que rigen para la admisión de un Estado como Miembro o de un territorio o grupo de territorios como Miembro Asociado. Estamos, por tanto, ante un mecanismo clásico de admisión a una Organización internacional, con independencia de la naturaleza de la entidad admitida.

Hay, sin embargo, algunas condiciones formales que sí son distintas. Mientras que el nuevo apartado 3 del artículo II establece que, al igual que con el resto de Miembros, basta con depositar una solicitud de admisión acompañada de un instrumento oficial en que se acepten

(25) De hecho algunos Estados señalaron sus reticencias hacia esta expresión por considerar que no reflejaba suficientemente el carácter *sui generis* del estatuto de las organizaciones regionales de integración económica. Vid. en este sentido, el Informe de la Conferencia, Documento C 91/REP ya citado, párr. 300.

las obligaciones derivadas de la Constitución vigente en el momento de la admisión (26), el apartado 5 del mismo artículo exige a la organización regional de integración económica el presentar, en el momento de la solicitud, «una declaración de competencia, en la que se especifiquen las materias respecto de las cuales los Estados Miembros le han transferido competencia».

Evidentemente, como veremos en el epígrafe III.1, al margen del procedimiento y de las condiciones formales, se exige a las Organizaciones internacionales que soliciten su admisión que sean organizaciones regionales de integración económica con las características que vienen definidas en el apartado 4 del artículo II y que la mayoría de sus Estados Miembros sean también Miembros de la FAO. La apreciación sobre la reunión de estos criterios corresponde también realizarla a los ya Miembros de la FAO y sobre la base de la solicitud formal y de la declaración de competencia.

En definitiva, pues, nos hallamos ante un procedimiento y unas condiciones de admisión sustancialmente idénticas a los establecidos para la admisión de Estados Miembros y de Miembros Asociados, con la única particularidad de que se exige a las Organizaciones internacionales una «declaración de competencia». En otras palabras, esta declaración de competencia se configura como el elemento distintivo principal que condicionará la participación de la organización regional de integración económica en la FAO y que caracterizará como Miembros *sui generis* de la FAO a las Organizaciones Miembros.

Por último, cabe reiterar que, hallándonos ante un esquema típico de procedimiento de admisión reglamentado y con unas condiciones determinadas, son los ya Miembros de la Organización los que deciden sobre la adquisición de la condición de Miembro del Estado o de la Organización solicitante. Su decisión no está vinculada automáticamente a la mera satisfacción de las condiciones formales sino que responde a

(26) El nuevo párrafo 1 del artículo XIX del RGO refuerza esta percepción al incluir en el mismo párrafo los dos requisitos formales exigibles tanto a una «nación u organización regional de integración económica» como a la autoridad que represente al territorio o grupo de territorios y que desee solicitar el ingreso de éste como Miembro Asociado: la solicitud de admisión acompañada del instrumento formal de aceptación de las obligaciones derivadas de la Constitución.

criterios de oportunidad política que se expresan mediante votación con la mayoría y el quórum requerido para ello (27).

B) La participación en los acuerdos celebrados en el marco de la FAO.

La participación de la CEE en los acuerdos celebrados en el marco de la FAO era, como dijimos, el verdadero objetivo de la iniciativa comunitaria. El CACJ propuso en su momento (28) la introducción de una enmienda al artículo XIV de la Constitución con independencia de los resultados que pudieran derivarse del estudio de la cuestión más amplia de la condición de Miembro de las organizaciones regionales de integración económica. Ello puede explicar la presencia en el nuevo párrafo 3 (b) del artículo XIV enmendado de una notoria particularidad: los acuerdos adoptados en el marco de la FAO previstos en este artículo podrán estar abiertos —sólo si en el acuerdo se prevé tal participación— además de a Estados «a las organizaciones regionales de integración económica, incluidas las Organizaciones Miembros». Es decir, no sólo a las Organizaciones que hayan adquirido la condición de Miembro de la FAO sino también a cualesquiera otra que reúna los criterios de or-

(27) En relación con el componente político de la decisión de admisión, el Tribunal Internacional de Justicia en su Dictamen sobre las condiciones de admisión de un Estado como Miembro de las Naciones Unidas después de señalar que la reglamentación jurídica en materia de admisión del artículo 4 de la Carta establecía las condiciones necesarias y suficientes, no dejó de afirmar que «l'article n'interdit la prise en considération d'aucun élément de fait qui, raisonnablement et en toute bonne foi, peut être ramené aux conditions de cet article. Cette prise en considération est impliquée dans le caractère á la fois très large et très souple des conditions énoncées; elle n'écarte aucun élément politique pertinent, c'est-à-dire se rattachant aux conditions d'admission», *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, CIJ Recueil 1948*, pág. 63.

En la Opinión Disidente Colectiva a este Dictamen de los Magistrados BASDEVANT, WINIARSKI, McNAIR y RED para apoyar su criterio de que los Estados pueden hacer depender la admisión de nuevos Estados como Miembros a cualquier consideración de orden político apuntan, en una consideración que comparto, que «on n'a pas établi ici un système d'adhésion mais un système tout différent d'admission», *ibid.*, pág. 84.

(28) Vid. el *Informe del Consejo de la FAO*, Documento CL 98/REP ya citado, párr. 231.

ganización regional de integración económica que se recogen en el propio apartado del artículo XIV enmendado: que se trate de Organizaciones internacionales a las «que sus Estados Miembros hayan transferido la competencia sobre asuntos dentro del alcance de las convenciones, acuerdos y convenciones o acuerdos suplementarios, inclusive la facultad de concertar tratados en relación con los mismos».

Aunque en esencia sea similar, la conceptualización que se hace en este contexto —artículo XIV— de las organizaciones regionales de integración económica es distinta de la que se realiza en el artículo II.4. Para las que no son Organizaciones Miembros de la FAO se deberá estar a los criterios del artículo XIV, pero para las Organizaciones Miembros estos criterios se configuran como complementarios y exigibles igualmente a los efectos de participar en los acuerdos internacionales adoptados en el marco de la FAO. En otras palabras, se trata de subrayar que la competencia que tengan transferida las Organizaciones Miembros alcance también a los asuntos objeto de los acuerdos en cuestión y que comprenda la facultad de concertar tratados internacionales (29). En definitiva, aunque se trate de una Organización Miembro, si sus competencias no alcanzan la materia objeto del acuerdo, no podrá participar en los mismos (30).

De otra parte, el nuevo párrafo 3 (c) del artículo XIV dispone que cuando un acuerdo estipule que pueden ser partes las organizaciones regionales de integración económica, incluidas las Organizaciones Miembros, también deberá establecer «los derechos de voto que habrán de ejercer dichas organizaciones, así como otras condiciones de participación». Es decir, habrá de fijarse en cada acuerdo una regulación jurídica particular sobre la participación y el ejercicio de los derechos deri-

(29) La precisión no es superflua pues de los Estados se presume una competencia de carácter general —incluida la de celebrar tratados internacionales—, pero de las Organizaciones internacionales ha de precisarse en cada caso. En este sentido baste recordar que el artículo 6 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales dispone que «la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización», entendiéndose por tales, de conformidad con el artículo 2.1.j), «los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con éstos y su práctica establecida».

(30) Y en este sentido, como veremos *infra*, la precisión de este apartado 3 (b) del artículo XIV ha de entenderse como una disposición expresa que excluye la aplicación de la cláusula de asimilación general establecida en el artículo II.3.

vados de la condición de parte en el acuerdo de una Organización internacional. Precisando el criterio regulador, el artículo XIV enmendado también señala que cuando en los acuerdos sólo participe la Organización Miembro o una organización regional de integración económica que no sea Organización Miembro, pero no los Estados Miembros de esta Organización «deberá estipularse que la organización en cuestión emitirá un sólo voto» en cualquier órgano establecido por dichos acuerdos, aunque gozará de iguales derechos de participación que cualquier otro Estado Miembro de la FAO que sea parte en el acuerdo.

C) La contribución al presupuesto de la FAO

En relación con la financiación de la FAO, el artículo XVIII de la Constitución establece el principio de la contribución por cuotas como principio de base para que todos los Miembros contribuyan a los gastos de la Organización. Entre las enmiendas aprobadas en 1991 se introduce un nuevo apartado a este artículo XVIII en el que se dispone que a una Organización Miembro no se le exigirá contribuir al presupuesto de la FAO en forma de cuota, sino que deberá pagar a la Organización una cantidad que fijará la Conferencia «para sufragar los gastos administrativos y de otra índole que se deriven de su condición de miembro de la Organización» (31).

Esta cláusula, aparentemente de índole menor, se revela jurídicamente significativa por varias razones. En primer lugar, porque, teniendo en cuenta que el sistema de cuotas al presupuesto de la FAO se funda en el mismo baremo que el utilizado en las Naciones Unidas, se plantearían graves dificultades prácticas para aplicar una metodología y unos criterios fijados para Estados a las características de las Organizaciones internacionales. En segundo lugar, una contribución autónoma por parte de una Organización Miembro al presupuesto de la FAO debería comportar, correlativamente, una reducción equivalente de las contribuciones individuales de sus Estados Miembros lo que no dejaba de

(31) En su 103.º período de sesiones celebrado en junio de 1993 el Consejo tomó nota de que el Comité de Finanzas todavía no había determinado la metodología definitiva a emplear para el cálculo de los «gastos administrativos». Vid. *Informe del Consejo de la FAO*, 103.º período de sesiones, Roma 14-25 de junio de 1993, Documento CL 103/REP, párr. 205.

plantear problemas de carácter político. Por último, no cabía excluir a las Organizaciones Miembros de la aportación de recursos financieros a la FAO pues ello, además de ser intrínsecamente discriminatorio, hubiera comportado el establecimiento de nuevas obligaciones para los Estados Miembros, lo que habría significado la imposibilidad de utilizar el procedimiento «simplificado» de enmienda de la Constitución (32).

Como consecuencia lógica de esta particular aportación financiera para sufragar los gastos que se deriven de su condición de Organización Miembro, las Organizaciones Miembros no podrán votar sobre el presupuesto de la Organización (33) y tampoco podrán formar parte del Comité de Finanzas, órgano auxiliar del Consejo sobre la materia (34).

D) Las restricciones a las Organizaciones Miembros

Si el principio que rige la participación de Organizaciones internacionales en la FAO es, como veremos, el del ejercicio alternativo, su consecuencia clara es que las disposiciones de la Constitución y del RGO que sean aplicables a los Estados Miembros se aplicarán, *mutatis mutandi*, a las Organizaciones Miembros salvo disposición expresa de la Constitución o del RGO (35). Por lo que respecta a la participación en los órganos de la FAO, el nuevo apartado 9 del artículo II establece la norma fundamental al prever la posible participación de la Organización Miembro en cualquier reunión del Consejo o de otro órgano sólo en la medida en que cualquiera de sus Estados Miembros tuviera derecho a participar en ese órgano sin por ello tener un derecho propio a ser elegida o designada para cualquiera de esos órganos. La fundamentación jurídica de su participación residirá, por tanto, no en un derecho a formar parte del órgano —que no lo ostenta la Organización Miembro—, sino en las consecuencias jurídicas que se imponen por el hecho de que alguno o

(32) Vid. *supra* epígrafe II. 1. Esta es también la conclusión a la que había llegado el CACJ y que sería endosada por el Consejo en su 99.º período de sesiones (Documento CL 99/REP ya citado, párr. 262) y por la propia Conferencia (Documento C 91/REP ya citado, párr. 297).

(33) Vid. el nuevo Artículo XVIII.6 *in fine* de la Constitución de la FAO.

(34) Tal como específicamente se establece en el nuevo Artículo XLV del RGO.

(35) Se trata de la cláusula de asimilación general establecida en el nuevo artículo II.3 de la Constitución y en el nuevo artículo XL del RGO.

algunos de sus Estados Miembros si tuvieran derecho a participar en el órgano en cuestión.

Además de esta norma general, el propio artículo II.9 establece que la Organización Miembro no tendrá derecho a participar en los órganos de composición restringida que se especifiquen en el RGO. En este sentido, los nuevos artículos XLII, XLIII, XLIV y XLV del RGO incorporan limitaciones a la participación de las Organizaciones Miembros en determinados órganos (36). También se establece en el RGO una disposición expresa relativa a los comités de composición restringida por la que las Organizaciones Miembros no participarán en el Comité del Programa, en el Comité de Finanzas ni en el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (37).

En definitiva, si la cláusula de asimilación general del artículo II.3 y la disposición expresa del apartado 9 del mismo artículo permiten a las Organizaciones Miembros participar en los órganos y actividades de la FAO, su participación se restringe en todos aquellos órganos cuyas actividades se considera que no son, *ab initio*, de su competencia. En otras palabras, las Organizaciones Miembros no participarán, porque sus Estados Miembros no les han transferido competencia para ello, en los órganos y actividades de la vida institucional de la FAO (38).

De otra parte, también se planteó la discusión en el Consejo de la FAO (39) sobre si la admisión como Miembro de una Organización internacional comportaría la posibilidad de que esta Organización Miembro participase en los órganos que funcionan conjuntamente con otras Organizaciones, concretamente el Codex Alimentarius, que es un órgano

(36) Las Organizaciones Miembros no tendrán cargos ni en la Conferencia, ni en el Consejo, ni en cualquiera de los órganos auxiliares tanto de la Conferencia como del Consejo (artículos XLII.3 y XLIII del RGO). Igualmente, no participarán en el Comité de Credenciales, en el Comité de Candidaturas o en el Comité General o en cualquier otro órgano de la Conferencia que se ocupe del funcionamiento interno de la Conferencia (artículo XLII.2). Tampoco participarán en votaciones para puestos electivos (artículo XLIV.2).

(37) Artículo XLV.

(38) Y así lo convino el Consejo en su 99.º período de sesiones (vid. Documento CL 99/REP ya citado, párr. 261). Asimismo, vid. en relación con este particular, S. MARCHISIO: «Lo status della CEE quale Membro della FAO», *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LXXVI, 1993, Fasc. 2, págs. 325 y 331.

(39) Vid. CL 99/REP, párr. 268.

conjunto FAO/OMS (40) y el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos (CPA); que es un órgano auxiliar conjunto de las Naciones Unidas y la FAO (41). El Asesor Jurídico de la FAO emitió una opinión jurídica en la que afirmó que las Organizaciones Miembros también tendrían derecho a participar en dichos órganos conjuntos (42), aunque el ejercicio de los derechos de miembro podría exigir cambios en los correspondientes reglamentos y métodos de trabajo (43).

También se planteó la cuestión de si la «cláusula Viena», que aparece en las disposiciones finales de numerosos acuerdos internacionales y según la cual podrán ser partes en dichos acuerdos «los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de cualquier Organismo Especializado o del Organismo Internacional de Energía Atómica», podría incluir automáticamente —en razón de la cláusula de asimilación general— a cualquier Organización Miembro de la FAO. El debate sobre si esta cláusula de asimilación afectaría de alguna manera a la cláusula Viena fue diferido al Asesor Jurídico de la Organización quien, en la misma opinión jurídica citada, respondió negativamente a la pregunta planteada. Para el Asesor Jurídico, la cláusula de asimilación prevista en el nuevo artículo II.3 de la Constitución evitaba tener que enmendar otros muchos artículos de la Constitución y no significaba la equiparación a todos los efectos de una Organización Miembro con un Estado Miem-

(40) Establecido de conformidad con lo que dispone el artículo VI de la Constitución de la FAO (enmendada a estos efectos en 1963, vid. *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas* 1963, Documento ST/LEG/SER.C/1, pág. 144) y el artículo 40 de la Constitución de la OMS para el establecimiento de comisiones mixtas con otras organizaciones intergubernamentales.

(41) Que sustituyó al inicial Comité Intergubernamental Naciones Unidas/FAO del Programa Mundial de Alimentos establecido a partir de la resolución 1714 (XVI) de 19 de diciembre de 1961 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la resolución de 24 de noviembre de 1961 adoptada por la Conferencia de la FAO en su undécimo período de sesiones (vid. al respecto la resolución 29/75 de 26 de noviembre de 1975 de la Conferencia de la FAO).

(42) Como se establece claramente en el artículo II.9, la Organización Miembro podrá participar pero en ningún caso tendrá un derecho propio a ser elegida o designada para cualquier órgano establecido conjuntamente con otras organizaciones.

(43) Vid. el Informe del 99.º período de sesiones del Consejo, Documento CL 99/REP, párr. 268 y, en particular, el apéndice I del Informe en el que se reproduce íntegramente la Opinión del Asesor Jurídico de la Organización.

bro (44). Es más, la cláusula del artículo II.3 se aplicaría solamente en el ámbito de la Constitución de la FAO por lo que, no cabiendo extenderla más allá de los límites de la Constitución, no tendría efectos en la cláusula de Viena, que seguiría limitada a los Estados (45).

III. ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA FAO

La participación de Organizaciones internacionales como Miembros de la FAO se limita, como se ha visto, a las organizaciones regionales de integración económica y consolida el principio del ejercicio alternativo de los derechos y obligaciones derivados de la condición de Miembro. Este principio gira en torno de la declaración de competencia en la que se deben especificar las materias respecto de las cuales los Estados Miembros han concedido competencia a la Organización Miembro.

1. *Su limitación a las organizaciones regionales de integración económica*

El supuesto de hecho, inicialmente previsto por y para la CEE, se generalizaría alcanzando a todas las organizaciones regionales de integración económica que reuniesen los criterios establecidos en el nuevo apartado 4 del artículo II de la Constitución. El elemento esencial, como veremos, viene ya incorporado en la propia denominación del sujeto a definir: ha de tratarse de Organizaciones internacionales de «integra-

(44) En este sentido es más preciso el artículo XL del RGO al establecer que «Las disposiciones del Reglamento General de la Organización aplicables a los Estados Miembros se aplicarán, *mutatis mutandi*, a las Organizaciones Miembros, salvo que se prevea lo contrario en la Constitución o en este Reglamento General».

(45) La posición del Asesor Jurídico era, además, compartida por la propia delegación de observación de la CEE. En efecto, en la sesión del Consejo en que el Asesor Jurídico hizo pública su Opinión Jurídica, el observador de la CEE declaró que la Comunidad no tenía previsto valerse de su nueva calidad de Organización Miembro de la FAO para modificar las prácticas actuales en cuanto al acceso de la CEE a Conferencias o Convenios (vid. Documento CL 99/REP ya citado, párr. 269).

ción». La generalización respondía a evidentes criterios de carácter político que se manifestaron ya en el 95.º período de sesiones del Consejo de la FAO cuando se discutió la inicial comunicación de la Presidencia de turno del Consejo de la CEE (46). Lo que se planteaba era la conveniencia de que cualquier solución que se adoptara fuera de carácter general y no sólo con respecto a la CEE, es decir, que fuera aplicable a todas las organizaciones regionales de integración económica. Esta premisa o posicionamiento político es la que seguiría el CACJ al presentar al Consejo los resultados de sus trabajos en el 98.º período de sesiones subrayando que «el estudio que se estaba realizando no se limitaba a la CEE, sino que se quería que fuera aplicable a cualquier organización regional de integración económica a la cual hubieran transferido competencias sus Estados Miembros en los sectores de actividad de la FAO» (47).

El Consejo compartía este criterio y convenía en que organizaciones regionales de integración económica de otras partes del mundo podrían interesarse en la posibilidad de ser miembros de la FAO, aunque se reconocía que «en estos momentos la CEE parecía ser la única organización regional que cumplía esos criterios» (48) y a esta misma conclusión se llegó en el estudio sobre las organizaciones regionales de integración económica, su definición y su condición jurídica preparado para la Secretaria (49).

Generalizado el ámbito subjetivo del problema era preciso establecer los rasgos característicos de las organizaciones regionales de integración económica. Las primeras aproximaciones se limitaban a señalar que se tratara de organizaciones «a las que sus Estados miembros hubieran transferido competencia en algunos ámbitos de actividades de la FAO» (50). Como en los proyectos de borradores de enmienda recomendados por el CACJ tampoco se llegó a consensuar un contenido con-

(46) Vid. *supra* epígrafe II.1 y A. TAVARES DE PINHO: «L'admission...», *op. cit.*, pág. 660; vid. asimismo Documento CL 95/REP, párr. 275.

(47) Vid. Documento CL 98/REP ya citado, párr. 228.

(48) *Ibid.*, párrafos 233 y 239.

(49) Documentos CL 99/21 y CL 99/21-Sup. 1. Vid. en relación con este estudio el Documento CL 99/REP, párr. 253.

(50) Como se apuntaba cuando se encomendó al Director General que analizase las opciones para una forma de admisión de dichas organizaciones. Vid. Documento CL 99/REP ya citado, párr. 276.

creto de los criterios que deberían reunirse, el Grupo de Trabajo establecido en el seno del Consejo completó este concepto inicial señalando que estas Organizaciones internacionales deberían poseer «competencias exclusivas delegadas por sus Estados Miembros para una serie de materias que son de la competencia de la Organización incluida la de concluir tratados y adoptar otras decisiones vinculantes para sus Estados Miembros en relación con esas materias» (51).

Posteriormente, en el texto conciliatorio adoptado por el Comité REIO se eliminaron la mención a las «competencias exclusivas» sustituyéndola por una genérica «transferencia de competencias», y la mención a la conclusión de tratados, que ya quedaba recogida en el proyecto de enmienda al artículo XIV, reteniendo tan sólo la referencia a la adopción de decisiones vinculantes para sus Estados Miembros (52). La más significativa es la primera de las dos eliminaciones pues representaba pasar de un criterio restrictivo, con un alto nivel de exigencia de cesión de competencias —competencias exclusivas—, a un criterio conceptualmente más amplio y genérico —transferencia de competencias—. Detrás de esta propuesta estaban los países del Grupo de los 77 deseosos de que los criterios de acceso fueran lo suficientemente laxos como para permitir a organizaciones regionales de Africa, Asia y América Latina convertirse en Organizaciones Miembros de la FAO (53).

En este orden de ideas y pese a que el Consejo de la FAO propuso el texto conciliatorio del Comité REIO como base para los debates de

(51) Vid. el Anexo J, pág. 4 del Documento CL 99/REP ya citado.

(52) Vid. el Apéndice F en el Documento CL 100/REP ya citado. La facultad de «adoptar decisiones vinculantes» para sus Estados Miembros incluye, lógicamente, la facultad de concertar tratados. Pese a ello, como dijimos *supra* epígrafe II.2.B, es pertinente que el nuevo artículo XIV de la Constitución sí se refiera a ello expresamente.

(53) Vid. A. TAVARES DE PINHO: «L'admission...», *op. cit.*, pág. 661 y J. SCHWOB: «L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1993.1, págs. 2 y 7. Para subrayar la importancia del problema político subyacente no deja de ser paradójico que en la propia Conferencia, después de señalarse la creciente importancia de las organizaciones regionales de integración económica, se observase que su admisión como Organizaciones Miembros «en particular las de países en desarrollo, aseguraría un diálogo más completo y una mayor cooperación para ayudar a la FAO a realizar sus objetivos» (vid. el Informe de la Conferencia, Documento C 91/REP ya citado, párr. 301).

la Conferencia, conviene señalar que la Conferencia en su resolución 7/91 aprobó un «comentario» al párrafo 4 del artículo II (54) que, como tal comentario, no figura en el texto enmendado de la Constitución de la FAO reproducido en los *Textos Fundamentales* (55). En este comentario se indica precisamente que el concepto de «transferir competencias» en relación con un determinado asunto «comprende la transferencia, por los Estados Miembros, de la facultad de concertar tratados, en el sentido que se transfieren plenos poderes con respecto a dicho asunto y que no queda a los Estados Miembros ningún poder residual». En definitiva, por tanto, la laxitud parcial del artículo II.4 quedaba reducida y se reiteraba la idea de que la capacidad de adoptar decisiones vinculantes ha de incluir la capacidad para celebrar tratados (56).

De otra parte, y como criterio menor para definir una organización regional de integración económica a los efectos de su admisión en la FAO, se propuso que la mayoría de sus Estados Miembros también lo fueran de la FAO. Ni el CACJ ni el Grupo de Trabajo del Consejo llegaron a un acuerdo sobre esta cuestión y fue el Comité REIO quien adoptó finalmente el criterio de que debía incorporarse este elemento de orden objetivo en el nuevo artículo II.4. En realidad, este elemento contribuye también a reforzar la efectividad y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la condición de Miembro de la FAO de una Organización internacional, reduciendo los riesgos de incumplimiento por los Estados Miembros de una organización regional de integración económica de los compromisos adquiridos por ésta.

(54) Incluido a propuesta de Colombia y fruto, en parte, de las consultas extraoficiales mantenidas por el Director General con los miembros del Comité REIO interesados y los representantes de la CEE en relación con los que se convertirían en nuevos apartados 3 y 4 del artículo II y el artículo XLI del RGO. Vid. G 91/REP, párr. 296.

(55) Se trata, por tanto, de un «comentario» que, sin ser jurídicamente obligatorio, constituye la interpretación auténtica de la disposición en cuestión. Aunque, como indica MARCHISIO, al estar el comentario contenido en una resolución de la Conferencia, nada impide a este órgano modificar esta interpretación en el futuro. Vid. S. MARCHISIO: «Lo status ...», *op. cit.*, pág. 333.

(56) El representante de Brasil, en su explicación de voto, consideró que este comentario hacía que resultase muy difícil que organizaciones regionales de integración económica distintas de la CEE pudiesen solicitar ser admitidas en la FAO. Vid. Documento C 91/REP, Apéndice G, pág. 1.

2. *El principio del ejercicio alternativo como principio jurídico de base*

En noviembre de 1990, en plena etapa de negociaciones entre la CEE y la FAO, el CACJ informó al Consejo de que, a efectos de las conversaciones, el concepto que se había adoptado era el de la «admisión como miembro alternativo», para diferenciarlo de la admisión como Miembro normal (apropiado sólo para Estados) o la admisión como Miembro Asociado (apropiado únicamente para territorios dependientes). De hecho, este concepto, además de servir para las conversaciones y plantear la característica *sui generis* de la admisión como Miembro de las Organizaciones internacionales, ofrecía en su propia denominación el rasgo característico esencial que debería tener la participación de Organizaciones internacionales en la FAO: el carácter «alternativo». Aunque el concepto como tal no fue aceptado por la Comisión de la CEE en las negociaciones oficiosas, ya que su pretensión era la de conseguir un estatuto de miembro de pleno derecho, sí que se reconoció que, en la práctica, la CEE aceptaría «ejercer las atribuciones de ese estatuto en forma coherente con el concepto del carácter alternativo de la condición de Miembro» (57).

Esto implicaba que podrían ejercer los derechos inherentes a la condición de Miembro de la FAO o bien las organizaciones regionales de integración económica o bien sus Estados Miembros, dependiendo de cual de ellos tuviera competencias en el asunto que se estuviera tratando. El criterio acordado es, pues, que el ejercicio de dichos derechos tendría carácter alternativo, o visto de otra manera: que la suma de los derechos y obligaciones inherentes a la condición de Miembro de las organizaciones regionales de integración económica y sus Estados Miembros no sería nunca superior a la suma de los derechos y obligaciones que correspondían anteriormente a los Estados Miembros de dicha organización regional de integración económica, es decir, que en ningún caso debería resultar un aumento de los derechos (58). En otras palabras, de un lado, el principio que rige la participación de organizaciones regionales de integración económica

(57) Vid. Documento CL 98/REP ya citado, párrafos 225 a 227.

(58) Reiteradamente así lo convino el Consejo, vid. Documentos CL 98/REP, párr. 235, y CL 99/REP, párr. 259.

en la FAO es el principio del ejercicio alternativo —recogido claramente en el nuevo apartado 8 del artículo II (59)—; ahora bien, de otro lado, este principio tiene su perspectiva complementaria —el reverso de la misma moneda— con el principio de la no duplicidad o no acumulación (60). A efectos de la organización regional de integración económica ejercerán sus derechos de Miembro o bien ella o bien sus Estados Miembros; y a efectos de la FAO, el ejercicio por la Organización Miembro o por sus Estados Miembros de los derechos derivados de la condición de Miembro no deberá nunca representar un incremento de dichos derechos.

Por lo que respecta a las posibilidades de participación en los debates, el artículo II.9 de la Constitución dispone, como norma general y como ya vimos, que una Organización Miembro tendrá derecho a participar en asuntos de su competencia en toda reunión de la Organización en que cualesquiera de sus Estados Miembros tenga derecho a participar. En relación con esta cuestión cabe señalar que, si bien a juicio de la Comisión de la CEE las soluciones jurídicas propuestas eran satisfactorias y conformes con la práctica constante de la Comunidad, la única cuestión esencial que aún debía encontrar una solución satisfactoria era la de la participación en los debates tanto de la Organización Miembro como de sus Estados Miembros «en la discusión de los temas objeto de competencias mixtas» (61). El resultado de las negociaciones sobre esta cuestión se concretó en una disposición del RGO en la que se establece que en los casos en que el tema comprenda materias respecto de las cuales se ha transferido competencia a la Organización Miembro y materias que son competencia de los Estados Miembros, podrán participar en los debates tanto la Organización como sus Estados Miembros (62) pero, en tales casos, al adoptar sus decisiones, la

(59) «Una Organización Miembro ejercerá sus derechos de forma alternativa con sus Estados Miembros que sean Estados Miembros de la Organización, en los sectores de sus respectivas competencias, y de conformidad con las normas establecidas por la Conferencia».

(60) Concretado en lo que respecta al voto en el nuevo artículo II.10 cuando se señala que la Organización Miembro podrá emitir en asuntos de su competencia y en cualquier reunión en la que tenga derecho a participar «un número de votos igual al número de sus Estados Miembros con derecho a votar en esa reunión».

(61) Vid. Documento COM(91) 387 final, de 18 de octubre de 1991, págs. 6-7.

(62) Artículo XLI.3 del RGO.

reunión tendrá en cuenta solamente la intervención de la parte que tiene derecho a votar (63).

Los problemas que planteó esta disposición en relación con el principio de la no duplicidad provocaron que el propio Comité REIO propusiera un «comentario» a este nuevo artículo del RGO (64), que sería aceptado por la Conferencia, y en el que se señala que esta posibilidad de doble participación es independiente de la cuestión de si quedarán reflejadas o no en el informe de la reunión las opiniones de la parte que no tenga derecho a votar. El comentario —en un ejercicio de reglamentarismo detallista— añade que en caso de que queden reflejadas en el informe de la reunión las opiniones de la parte que no tiene derecho a votar, «el hecho de que tales opiniones son opiniones de la parte que no tiene derecho a votar quedará igualmente reflejado en el informe» (65).

En relación al derecho de voto, y de conformidad con el principio de ejercicio alternativo, el nuevo artículo II.10 dispone que, en asuntos de su competencia y en cualquier reunión en la que tenga derecho a participar, la Organización Miembro podrá emitir «un número de votos igual al número de sus Estados Miembros con derecho a votar en esa reunión» completándose la regulación en el sentido de que cuando una Organización Miembro ejerza su derecho a votar, sus Estados Miembros no podrán ejercer los suyos, y viceversa. Triple limitación por tanto: sólo en asuntos de su competencia, de conformidad con la declaración de competencia; sólo en las reuniones en las que tenga derecho a participar, en la medida que participe cualquiera de sus Estados Miembros; sólo un número de votos igual al número de votos de sus Estados Miem-

(63) Ha de señalarse que, como indicó el representante de Brasil, esta disposición suscitó algunas dudas en cuanto a su estricta compatibilidad con el principio del ejercicio alternativo pues podía darse el caso de que quedaran reflejadas hasta trece intervenciones —las de los Estados Miembros y la de la Comunidad— con lo que se desvirtuaba el reverso del principio del ejercicio alternativo, el principio de la no duplicidad. Vid. la intervención del representante del Brasil en Documento C 91/REP, Apéndice G, pág. 2.

(64) Que, como tal comentario, tampoco figura en el texto enmendado del RGO reproducido en los *Textos Fundamentales*.

(65) La incorporación del comentario es demostrativa del detalle y de las precisiones que quisieron fijarse para precisar las condiciones de participación de una Organización internacional en la FAO y asegurar el más escrupuloso respeto al principio del ejercicio alternativo y al complementario principio de la no duplicidad.

bros que tengan derecho a votar, es decir, que sean Miembros del órgano o que pudiesen participar en esa reunión, con lo que se consigue el objetivo de asegurar el no incremento de los derechos derivados de la condición de Miembro.

Este último aspecto es el que nos parece más significativo porque expresa el equilibrio entre diferentes intereses: de un lado, los de los Estados Miembros de la organización regional de integración económica —verbigracia, de la CEE— que no están dispuestos a que a la Organización Miembro, cuando actúe y vote en materias de su competencia, sólo le corresponda un voto, ya que esto significaría una acusada pérdida de su influencia y poder decisorio (66); de otro lado, los del resto de los Estados Miembros de la FAO que, en aplicación estricta del principio del ejercicio alternativo, no están tampoco dispuestos a que en todos los casos en que vote la Organización Miembro respecto de materias de su competencia le correspondan tantos votos como Estados Miembros tenga —doce en el caso de la CEE—, sino que, como máximo, le correspondan los votos que tendrían los Estados Miembros de la Organización Miembro que formarían parte del órgano (67).

El resultado de este equilibrio opera lo que cabe calificar como «neutralización» del voto, en el sentido de que la admisión de la Organización Miembro no altera, por lo que a la FAO respecta, ni el número total de votos que se pueden expresar en el órgano en cuestión ni el sentido y el control político de dichos votos. Aunque este resultado del voto neutro, como efecto del principio del ejercicio alternativo, está recoge-

(66) Vid. en este sentido, R. FRID: «The European Economic Community: A Member of a Specialized Agency of the United Nations», *European Journal of International Law*, 1993.2, pág. 252.

(67) En el sentido de que prefieren que sólo tenga los mismos votos que tendrían, en ese órgano y en relación con esa materia, sus Estados Miembros de no estar la Organización admitida en la FAO, TAVARES DE PINHO subraya el problema que se planteará cuando, mediante la combinación del funcionamiento automático del principio del ejercicio alternativo con la progresiva transferencia de competencias, la organización regional de integración económica reemplace «insensiblemente» a sus Estados Miembros en el seno de la FAO. Esta eventualidad, de momento teórica, que se produciría en una situación en la que el conjunto de competencias sobre materias relativas a la FAO estuviera transferido a la Organización Miembro, debería ineludiblemente conllevar modificaciones a los derechos conferidos por la condición de Miembro de una organización regional de integración económica. Vid. A TAVARES DE PINHO: «L'admission...», *op.cit.*, pág. 666 y, en el mismo sentido, S. MARCHISIO: «Lo status...», *op. cit.*, pág. 325, nota 18.

do en otras Organizaciones internacionales de las que la CEE es Miembro, la práctica internacional también ofrece supuestos en los que la Organización internacional que es Miembro de otra Organización internacional tiene, como parte en el acuerdo constitutivo de ésta, un sólo voto (68).

La particularidad de la regulación de la FAO reside precisamente en la igualdad jurídica de todos los votos, sean de los Estados Miembros o sean los que la Organización Miembro tenga en función del número de sus Estados Miembros que sean Miembros del órgano o que pudiesen participar en una determinada reunión. Debe destacarse esta igualdad porque en otros supuestos y en relación con votaciones sobre cuestiones de su competencia, la Organización internacional que sea Miembro de otra Organización internacional podrá disponer de un número de votos igual al total de los votos atribuibles a sus Estados, pero éstos vendrán atribuidos de conformidad con diferentes mecanismos de ponderación de voto que tienen en cuenta el volumen de producción, consumo o de transacciones comerciales globales que se operen en cada Estado (69).

Por último, y en relación también con el derecho de voto, el nuevo artículo XLI.2 del RGO dispone que antes de cualquier reunión se deberá comunicar quién, si la Organización Miembro o sus Estados Miembros, ejercerá el derecho de voto con respecto a cada uno de los temas del programa. Incluso a los efectos de determinar si hay quórum, la delegación de una Organización Miembro se tendrá en cuenta sólo en la medida en que tenga derecho a votar en la sesión respecto de la que se pide quórum y no en caso contrario (70).

(68) Y, como dijimos, es lo que establece como norma general el nuevo artículo XIV, apartado 3 c) de la Constitución de la FAO. En este sentido, por ejemplo, el Proyecto de Acuerdo para la creación de la Comisión del Atún para el Océano Indico dispone que en esta Comisión cada Miembro tendrá derecho a un sólo voto (artículo VI.2 del Proyecto). Vid. Documento CCLM 60/2.

(69) Es el caso de las Organizaciones vinculadas a la administración de productos básicos. Vid., por ejemplo, las normas de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (Documento TD/TIMBER/11/Rev.1), la Organización Internacional del Yute (Documento TD/JUTE.2/6/Rev.1), la Organización Internacional del Cacao (Documento TD/COCOA.7/22/Rev. 1), la Organización Internacional del Caucho Natural (Documento TD/RUBBER.2/16/Rev. 1) o la Organización Internacional del Azúcar (Documento TD/SUGAR.12/6), de las que es Miembro la CEE.

(70) Artículo XLIV. 1 del RGO.

3. *La exigencia de la declaración de competencia*

El aspecto central del problema planteado en el Consejo de la FAO, pues constituiría el criterio determinante del ejercicio alternativo, era el relativo a la división de competencias entre una organización regional de integración económica y sus Estados Miembros. Esta división de competencias se configura como elemento fundamental en un doble sentido: primero, porque para decidir sobre su admisión es necesario establecer que la organización regional de integración económica tiene competencia sobre cuestiones del ámbito de competencia de la FAO; y, segundo, porque el resto de Miembros de la FAO se basarán en ella para saber a quien compete la responsabilidad sobre cada cuestión que se trate. Es por ello que el Consejo convino en que esta división competencial se debería definir de una forma muy precisa y completa, mediante una declaración de competencia lo más detallada posible (71).

Así, entre los requisitos para la admisión de una organización regional de integración económica como miembro de la FAO se estableció, como ya hemos indicado *supra* en el epígrafe II.2.A, que se debería presentar una declaración de competencia en la que se especificasen las materias respecto de las cuales los Estados Miembros le hubieran transferido competencia. Pero no había de bastar con la declaración de competencia inicial. En efecto, si bien se exige la presentación de una declaración de competencia en el momento de la solicitud (artículo II.5), la Organización Miembro o sus Estados Miembros deberán notificar también cualquier cambio en la distribución de competencias entre la Organización y sus Estados Miembros al Director General, quien la comunicará a los otros Estados Miembros de la FAO (artículo II.7); igualmente, cualquier Estado Miembro podrá pedir a la Organización Miembro o a sus Estados Miembros que den información sobre quién tiene competencia respecto de alguna cuestión específica (artículo XLI.1 del RGO); y además, antes de cualquier reunión de la Organización, la Organización Miembro o sus Estados Miembros deberán indicar quién, si la Organización Miembro o sus Estados Miembros, tiene la competencia para cualquier cuestión que se examine en la reunión (artículo XLI.2 del RGO).

(71) Vid. Documentos CL 98/REP, párrafos 236 a 238. y CL 99/REP párr. 257 ya citados.

Todo ello como resultado de las reticencias y exigencias de algunos Estados Miembros de la FAO que manifestaban su preocupación por la cuestión de la definición de la competencia respectiva de la organización regional de integración económica y de sus Estados Miembros. En definitiva, lo que está en juego es la seguridad jurídica de los terceros Estados Miembros de la FAO ante el riesgo de la posible indeterminación de las competencias de la Organización Miembro (72).

En este mismo sentido y completando esta exigente y detallada regulación, el nuevo párrafo 4 del artículo II establece una presunción competencial que es de interés subrayar. En este párrafo se dispone que en relación con todos los asuntos sobre los cuales no se hayan declarado o notificado específicamente las transferencias de competencia se presumirá que la conservan los Estados Miembros de la Organización Miembro. Presunción competencial residual a favor de los Estados Miembros de la Organización Miembro que se configura como garantía jurídica para los terceros Estados Miembros de la FAO.

En conclusión, y aunque en la interpretación de los instrumentos constitutivos de las Organizaciones internacionales quepa hablar de métodos extensivos y evolutivos, de competencias implícitas, de efecto útil y de las finalidades teleológicas de la actuación de las Organizaciones internacionales de conformidad con su fundamento funcional (73), por lo que respecta a las Organizaciones Miembros de la FAO y en el marco de la FAO, su actividad competencial deberá estar basada siempre en declaraciones o notificaciones específicas de competencia. A nuestros efectos, el interés y la seguridad jurídica de los terceros Estados Miembros de la FAO priman sobre la capacidad expansiva de las competencias comunitarias (74).

(72) Vid. R. FRID: «The European...», *op. cit.*, pág. 251.

(73) Vid., por todos, D. SIMON: *L'interprétation judiciaire des traités d'Organisations internationales*, Pedone, París 1981.

(74) Durante las negociaciones, el argumento de la Comisión de la CEE de una «distribución no lineal de competencias» reforzaba las reticencias de la FAO y de sus Estados Miembros, constituyendo una razón suplementaria para exigir una información detallada sobre la distribución de competencias. Vid. A. TAVARES DE PINHO: «L'admission...», *op. cit.*, pág. 662.

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA CEE COMO MIEMBRO DE LA FAO

Adoptadas las enmiendas propuestas, se procedió a la incorporación de la CEE en la FAO como miembro de pleno derecho asegurándose su participación en los órganos de la FAO y en otras actividades de la Organización a partir de lo establecido en la declaración de competencia.

1. *La incorporación de la CEE a la FAO*

Esta incorporación, que deberá superar obstáculos reglamentarios y cuya fundamentación jurídica por lo que respecta a la CEE es de interés subrayar, será efectiva a partir de la admisión y permitirá la participación de la CEE en los órganos de la FAO y en otras actividades de la Organización.

A) La efectividad de la admisión

Adoptadas las enmiendas a la Constitución y al RGO de la FAO, y habiendo entrado éstas en vigor en el momento de su adopción conforme hemos señalado anteriormente, la admisión de la CEE como Organización Miembro quedaba condicionada al cumplimiento, no sólo de las condiciones establecidas en los nuevos artículos, sino también de las normas generales sobre la admisión de nuevos Miembros, Miembros Asociados u Organizaciones Miembros. En este sentido, el párrafo 2 del artículo XIX del RGO —no enmendado por la resolución 7/1991— dispone que la solicitud de admisión de un nuevo Miembro deberá incluirse en el programa del próximo período de sesiones de la Conferencia que se inicie, por lo menos, treinta días después de la fecha de recepción de la solicitud. Como la solicitud de la CEE no podía formularse hasta después de la adopción de las enmiendas a la Constitución y al RGO, este plazo de treinta días implicaba que no podría ser examinada por la Conferencia durante el 26.º período de sesiones que se estaba desarrollando, lo que significa o bien convocar una Conferencia extraordinaria o bien esperar al 27.º período de sesiones de la Conferencia a celebrar en noviembre de 1993 (75).

(75) Y así fué ya señalado por el Consejo de la FAO en su 98.º período de sesiones en noviembre de 1990. Vid. Documento CL 98/REP, párr. 236.

Ahora bien, como el artículo XLII del RGO —que con las enmiendas adoptadas ha pasado a ser el artículo XLVIII— establecía la posibilidad de suspender la aplicación de cualquiera de sus normas por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos en cualquier sesión plenaria de la Conferencia, la delegación holandesa, país que ejercía la Presidencia del Consejo de la CEE, solicitó que el artículo XIX.2 del RGO fuera suspendido provisionalmente (76). Decidida esta suspensión (77), la Conferencia pudo examinar en su 26.º período de sesiones la solicitud de admisión de la CEE.

Por lo que respecta a la Comunidad, la solicitud de admisión fue aprobada por el Consejo el 25 de noviembre de 1991 (78), a propuesta de la Comisión (79) y con el dictamen favorable del Parlamento Europeo (80). Varias son las cuestiones jurídicas que suscita la Decisión del Consejo y que parece oportuno, cuanto menos, señalar. En primer lugar, que el procedimiento seguido —negociaciones por la Comisión bajo las directrices del Consejo, propuesta de la Comisión, dictamen del Parlamento Europeo y decisión del Consejo—, es el procedimiento establecido en el artículo 228. 1 del TCEE (81).

En segundo lugar, y vinculado a lo que acabamos de indicar, que, como los acuerdos internacionales regulados en el artículo 228 son los previstos en las disposiciones del Tratado, habrá de buscarse en las disposiciones del TCEE la fundamentación jurídica de la solicitud de admisión de la CEE en la FAO. Pues bien, además de en los artículos 43 y 113, a los que ya nos hemos referido, la propuesta de la Comisión

(76) Vid. la Carta de 7 de octubre de 1991 de la Presidencia del Consejo al Director General de la FAO reproducida en el Apéndice F del Documento C 91/28 en la que se indicaba que si la Conferencia adoptaba las enmiendas a la Constitución y al RGO que permitieran la admisión de las organizaciones regionales de integración económica, se solicitaría la suspensión de dicho artículo del RGO.

(77) Vid. el Informe de la Conferencia, Documento C 91/REP, párr. 376.

(78) Decisión del Consejo relativa a la adhesión de la Comunidad Europea a la FAO de 25 de noviembre de 1991, vid. *Boletín CE* 11-1991, punto 1.3.64.

(79) Propuesta de Decisión del Consejo presentada por la Comisión el 21 de octubre de 1991, DOCE C 292 de 9 de noviembre de 1991 y Documento COM(91) 387 final.

(80) De 22 de noviembre de 1991, DOCE C 326 de 16 de diciembre de 1991.

(81) Para FRID no se siguió este procedimiento en la medida que no se concluyó ningún acuerdo entre la CEE y la FAO. Lo cierto es que no cabía la conclusión de acuerdo alguno ya que la Constitución de la FAO lo que establecía era un procedimiento de admisión. Vid. R. FRID: «The European...». *op. cit.*, pág. 247.

se fundamenta en el artículo 235 del TCEE lo que constituye una aportación de gran trascendencia tanto por lo que respecta a la función y alcance del artículo 235 en relación con las competencias exteriores de la CEE (82), como por las expectativas que ofrece esta vía para facilitar la cooperación entre la CEE y otras Organizaciones internacionales.

En tercer lugar, cabe señalar que la Decisión del Consejo es relativa a la «adhesión» de la Comunidad a la FAO y a ella se anexan los tres documentos formales requeridos por los nuevos artículos II.3 y II.5 de la Constitución de la FAO: la solicitud de admisión, el instrumento de aceptación y la declaración de competencias. Esto es importante porque permite también clarificar una confusión terminológica con trascendencia jurídica. En efecto, como ya hemos indicado, aunque la Decisión del Consejo se refiera a la adhesión (83), no estamos ante un supuesto de adhesión a un acuerdo internacional, sino que el proceso que estamos analizando es, técnicamente, el de una «admisión» en una Organización internacional. Esta admisión implica, evidentemente, la aceptación de las obligaciones derivadas de la condición de Miembro establecidas en la Constitución de la FAO, es decir, la manifestación del consentimiento en obligarse por ese tratado (84).

Presentada al solicitud de admisión en la 19.^a sesión plenaria del 26.^o período de sesiones de la Conferencia de la FAO, celebrada el 26 de noviembre de 1991, se admitió a la Comunidad Económica Europea como Miembro de la Organización. El resultado de la votación fue el siguiente: 98 votos a favor, 6 votos en contra y 3 abstenciones (85). Ha de indi-

(82) Ampliando y reforzando el pronunciamiento jurisprudencial de 1971 en el sentido de que el artículo 235 «permette au Conseil de prendre toutes «dispositions appropriées» également dans le domaine des relations extérieures» (vid. sentencia AETR, *CJCE Recueil* 1971, pág. 263, cdo. 95).

(83) Y el artículo único de la Decisión dispone que la Comunidad «deposita una demanda de adhesión» en una formulación ciertamente desafortunada y contradictoria.

(84) Una de cuyas formas es la adhesión. En este sentido estamos ante un acto complejo que requiere el concurso de dos voluntades: la de los Estados Miembros de la Organización que deciden sobre la admisión de una Organización internacional; y la de la Organización admitida que consiente en las obligaciones derivadas del instrumento constitutivo.

(85) Vid. Documento C 91/REP, párr. 377. Las 3 abstenciones no computan a efectos de considerar la mayoría de los dos tercios de los votos emitidos requerida por el nuevo artículo II.3. F. DE PASCALE se permite la licencia de afirmar que en los ambientes internacionales se murmuraba que entre los Estados que habían votado contra la admisión de la CEE se encontraban dos Estados Miembros de la Comunidad (vid. F. DE PASCALE:

carse, por último, que tal como dispone la Constitución de la FAO en el anterior artículo II.5 —renumerado como apartado 13 del artículo II—, la calidad de miembro se adquiere en la fecha en que la Conferencia ha aprobado la solicitud de ingreso, por lo que la CEE es miembro de la FAO desde el 26 de noviembre de 1991.

B) La participación en los órganos y en las actividades de la FAO

Aunque, tal como quedó fijado en los textos enmendados de la Constitución y del RGO, la Organización Miembro es objeto de algunas restricciones en lo que respecta a sus derechos a ser miembro de determinados órganos restringidos o de algunos comités en particular, la CEE ha participado, desde su admisión como Organización Miembro en las labores de la FAO. El análisis de esta participación puede abordarse desde una doble perspectiva, interna y externa. En su dimensión interna, es decir, la referida a los mecanismos de vehicular la participación y a la composición de la representación comunitaria, el Consejo de la CEE aprobó el 19 de diciembre de 1991 un acuerdo entre el Consejo y la Comisión relativo a la preparación de las reuniones de la FAO, así como a las declaraciones y a las votaciones en las reuniones de dicha Organización (86).

En su dimensión externa, es decir, el alcance de dicha participación ante los órganos y actividades de la FAO, ha de señalarse que la participación de la Organización Miembro en los órganos de la FAO tiene,

«L'ammissione...», *op. cit.*, nota 52, pág 492). Lo cierto es que la admisión fué calurosamente acogida por la Conferencia (Vid. Documento C 91/REP, párr. 379) y por la propia CEE (calificando el acto de «histórico» el Sr. R. Mac Sharry, miembro de la Comisión que representó a la Comunidad durante la ceremonia, vid. *Boletín CE* 11-1991, punto 1.3.66), ya que era la primera organización regional de integración económica admitida como Miembro de la FAO, con lo que esto significaba de nuevos horizontes tanto para la cooperación internacional en el marco de la FAO como para el resto de Organismos Especializados de las Naciones Unidas.

(86) Vid. *Trigésimo noveno informe sobre las actividades del Consejo*, Informe del Secretario General, 1 de enero a 31 de diciembre de 1991, Secretaría General del Consejo de las Comunidades Europeas, Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo 1993, pág. 168. Para un análisis de este acuerdo y del acuerdo complementario de 19 de octubre de 1992 vid. S. MARCHISIO: «Los *status...*», *op. cit.*, págs. 343 y ss.

como dijimos *supra*, una fundamentación jurídica distinta en relación con la participación de sus Estados Miembros. Estos tienen derecho a poder ser elegidos o designados para el órgano pero la Organización Miembro no ostenta este derecho. Su derecho a participar es consecuencia del derecho que tienen sus Estados Miembros a ser Miembros del órgano en cuestión. Así, la Comunidad tendrá derecho a participar en el Consejo de la FAO siempre y cuando alguno de sus Estados Miembros haya sido elegido para formar parte del Consejo, de conformidad con el artículo V. 1 de la Constitución, aunque es difícil concebir que, de los cuarenta y nueve puestos del Consejo, ninguno corresponda a uno o más Estados Miembros de la CEE. De esta forma, en el 101.º período de sesiones del Consejo, que tuvo lugar inmediatamente después de finalizada la Conferencia, se informó al Consejo de que la CEE en calidad de Organización Miembro tenía derecho a participar en los períodos de sesiones del Consejo sobre las cuestiones que fueran de su competencia, pero no en las elecciones del Consejo (87).

En ese período de sesiones del Consejo de la FAO y en períodos posteriores se plantearon también, en relación con la participación de la CEE en las labores del Consejo, dos cuestiones de carácter práctico pero significativas de las dificultades jurídicas y técnicas que presenta la participación de una Organización internacional en el seno de otra Organización internacional. Por un lado, y de conformidad con lo dispuesto en el nuevo artículo XLI.2 del Reglamento, se reiteró que la CEE debía presentar una Declaración de competencias antes de cada reunión del Consejo y hacerlo con la suficiente antelación como para poderla distribuir a todos los miembros del Consejo antes del inicio del correspondiente período de sesiones (88).

Por otro lado, y en el plano de la importancia de los aspectos semiológicos, se discutió el problema de la «colocación» de la CEE en las reuniones del Consejo. Planteada la cuestión ya en el 101.º período de sesiones (89), se decidió posteriormente pedir al CACJ que examinase el tema (90) y finalmente, en el 103.º período de sesiones y de acuer-

(87) Vid. *Informe del Consejo de la FAO*, 101.º período de sesiones, Roma 28 de noviembre de 1991, Documento CL 101/REP, párr. 19.

(88) Vid. *Informe del Consejo de la FAO*, 102.º período de sesiones, Roma 9-20 de noviembre de 1992, Documento CL 102/REP, párr. 7.

(89) Vid. Documento CL 101/REP ya citado, párr. 19.

(90) Vid. Documento CL 102/REP ya citado, párr. 8.

do con la propuesta del CACJ, el Consejo adoptó disposiciones para que la CEE ocupara «el puesto que se halla inmediatamente después de todos los Estados que son Miembros del Consejo, es decir, el puesto 50.º en el mismo sector» (91).

De otra parte, y como en el origen de todo el proceso está la participación de la CEE en los acuerdos internacionales celebrados en el marco de la FAO, es pertinente señalar que en la segunda Conferencia Técnica sobre el Acuerdo para la creación de la Comisión del Atún para el Océano Indico, celebrada en junio de 1992, participó la CEE ya como Organización Miembro de la FAO, es decir, legitimada tanto para participar en la celebración del acuerdo si este acuerdo se enmarcaba en el artículo XIV de la Constitución de la FAO, como para formar parte como Miembro del nuevo organismo de gestión y conservación de recursos pesqueros (92).

Al margen de cuestiones de carácter práctico como las señaladas y de la participación en acuerdos internacionales como el indicado, es quizás demasiado pronto para poder evaluar en profundidad la aportación de la CEE a las actividades de la FAO. Ha de indicarse, sin embargo, que si bien esta aportación puede venir limitada por las restricciones impuestas a las Organizaciones Miembros en relación con la participación en determinados órganos, el elemento determinante para apreciar su valor será la voluntad política de los Estados Miembros de la CEE canalizando o no sus actividades en las amplias materias objeto de la competencia de la FAO a través del marco multilateral.

2. *La declaración de competencia de la CEE*

Ya hemos señalado anteriormente que la «declaración de competencia» que debe formular la Organización que solicita ser admitida como Miem-

(91) Vid. Documento CL 103/REP ya citado, párr. 242.

(92) Vid. *Vigésimo sexto Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1992*, pág. 329, párr. 932 y el *Informe de la Conferencia para la aprobación de un proyecto de Acuerdo para la creación de la Comisión del Atún para el Océano Indico*, Roma, 22-26 de junio de 1992, Documento FIPL/R.482. Otro problema jurídico, que no es objeto de este estudio, es el que plantea la participación en la nueva Comisión del Atún de dos Estados Miembros de la CEE en la medida que tienen a su cargo las relaciones internacionales de territorios situados dentro de la Zona delimitada en el Acuerdo.

bro se configura como el eje central de su participación en la FAO y como el motor del principio del ejercicio alternativo, así como la garantía de seguridad jurídica para los terceros Estados Miembros de la FAO. En el proceso de negociación entre la CEE y la FAO, la Comunidad formuló una declaración de competencia que el Consejo de la FAO consideró que «era incompleta y que no constituiría una base satisfactoria para tomar una decisión sobre su eventual solicitud de admisión como miembro de la Organización» (93). A juicio del Consejo se requerían más detalles, no sólo sobre las materias objeto de la competencia comunitaria, sino también sobre los efectos que, en la práctica, comportaría el ejercicio de estas competencias. Lo cierto es, sin embargo, que la declaración de competencia que acompañaría a la solicitud de admisión no aportaría mayores detalles complementarios ni precisiones sobre los efectos del ejercicio de la competencia comunitaria.

En la declaración de competencia formulada acompañando a la solicitud de admisión y al instrumento formal de aceptación de las obligaciones (94) se hace constar una cláusula que, además de responder a las preocupaciones que habíamos señalado manifestaban terceros Estados, constituye una auténtica reafirmación de principios jurídicos y por la que se indica que «el ejercicio de las competencias que los Estados miembros han transferido a la Comunidad por medio de los Tratados está llamada, por su naturaleza, a un desarrollo continuo. Por lo tanto, la Comunidad se reserva realizar posteriormente nuevas declaraciones».

Esta afirmación de la naturaleza evolutiva y expansiva de las competencias comunitarias constituye, como vimos *supra* en el epígrafe III.3, el punto de fricción y la justificación de las exigencias establecidas en los nuevos artículos de la Constitución y del RGO de la FAO. En efecto, no es sólo la Comunidad quien se reserva el derecho a realizar nuevas declaraciones, sino que viene obligada a formular nuevas declaraciones ante cada reunión en la que participe y ante cualquier cambio en la distribución de competencias. Aunque sólo sea desde esta perspectiva se confirma nuevamente, por activa y por pasiva, el carácter evolutivo y dinámico del ejercicio de las competencias comunitarias.

(93) Vid. Documento CL 99/REP ya citado, párr. 258.

(94) Anexo II, Declaración de competencias de la Comunidad Europea por lo que respecta a las materias de las que trata el Acta constitutiva de la FAO, de la Propuesta de Decisión ya citada, DOCE C 292 de 9 de noviembre de 1991, pág. 8 y ss.

Por lo que respecta a las materias de las que trata el acta constitutiva de la FAO, la declaración de competencia se estructura en dos apartados: un primer apartado en el que se señalan las materias en las que la Comunidad Europea es, «ella sola», competente; y un segundo apartado en el que se relacionan las materias sobre las que la Comunidad tiene, «además», competencias. En otras palabras, materias en las que la Comunidad tiene competencia exclusiva y materias en las que la Comunidad tiene competencia compartida con sus Estados Miembros.

Las materias referidas a los sectores de actividad de la FAO sobre las que la Comunidad es «ella sola» competente se reducen a dos ámbitos materiales: todas las cuestiones referentes a la política comercial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 del Tratado; y todas las cuestiones referentes al ejercicio de la pesca de conformidad con lo que dispone el artículo 102 del Tratado de adhesión de 1972 (95). Es de subrayar que, sin embargo, tampoco se precisan en la declaración mayores detalles sobre los efectos que, en la práctica, comportaría el ejercicio de estas competencias (96).

En relación con las materias objeto de competencia compartida CEE/Estados Miembros se recoge en la declaración de competencias una lista bastante amplia de materias que abarcan principalmente los siguientes sectores: política agraria; acercamiento de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros; políti-

(95) El artículo 102 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados aneja al Tratado relativo a la adhesión a la CEE y a la CEEA de Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña dispone que «A más tardar, a partir del sexto año después de la adhesión, el Consejo, a propuesta de la Comisión, determinará las condiciones para el ejercicio de la pesca con miras a asegurar la protección de los fondos y la conservación de los recursos biológicos del mar». Vid., en relación con la interpretación jurisprudencial de este artículo la sentencia del TJCE de 5 de mayo de 1981, Comisión contra el Reino Unido, *CJCE Recueil* 1981, pág. 1045.

(96) Cabe traer a colación que en la Declaración de competencias en relación con las materias de las que trata la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar formulada de conformidad con el artículo 2 del anexo IX de la Convención se señaló, al menos, que a la Comunidad le pertenecía «dans le domaine de la pêche en mer d'arrêter les dispositions de réglementation pertinentes (le pouvoir de police étant exercé par les Etats membres) et de contracter des engagements extérieurs avec les Etats tiers ou les organisations compétentes». Vid. la Declaración, de 7 de diciembre de 1984, en C. STEPHANOU: *La Communauté Européenne et les États membres dans les enceintes internationales*, PUF, París 1985, pág. 167.

ca de investigación y desarrollo tecnológico; política de medio ambiente; política de desarrollo y otras políticas comunitarias (transporte, económica, social) que marginalmente podrían ser objeto de las actividades de la FAO. En gran medida pues, y retomando lo que hemos señalado sobre la evaluación de la participación de la CEE en las actividades de la FAO, su extensión dependerá de los resultados que progresivamente se alcancen de la constante tensión dialéctica entre la CEE y sus Estados Miembros. Es decir, habrá que ver en el futuro si el ejercicio de esta competencia compartida por parte de la Comunidad tendrá por efecto la pérdida de la correspondiente capacidad de actuación en el marco de la FAO de sus Estados Miembros.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Del estudio realizado cabe concluir afirmando que, si bien el origen de la iniciativa comunitaria para enmendar la Constitución de la FAO y permitir su admisión y participación como Organización Miembro reside en las limitaciones que la Constitución de la FAO imponía a la CEE para que ésta pudiera participar en la celebración de acuerdos internacionales sobre materias de su competencia, la solución adoptada es, sin lugar a dudas, jurídicamente avanzada y, políticamente, de una extraordinaria significación. Se trata del primer supuesto en el que una Organización internacional adquiere la condición de Miembro de otra Organización internacional de carácter universal y, evidentemente, esto sólo es posible cuando la primera Organización alcanza un estadio avanzado de integración. Pese a todas las dificultades, la Comunidad no sólo está alcanzando este estadio sino que es la única Organización internacional en situación semejante.

Pero la voluntad de la Comunidad y de sus Estados Miembros, expresada jurídicamente en la atribución de competencias, no es suficiente para que la Comunidad pueda adquirir la condición de Miembro de una Organización internacional de carácter universal como la FAO. Se hace precisa la confluencia de esa voluntad con la voluntad de los Estados ya Miembros de la FAO, pues a ellos compete la modificación de la Constitución de la FAO y la decisión sobre la admisión de la CEE. En este sentido, una vez modificada la Constitución de la FAO, el proceso seguido puede reducirse a dos fases, cada una de las cuales expresa

una voluntad distinta: la decisión sobre la admisión por parte de la Conferencia de la FAO; y el consentimiento por parte de la CEE en la aceptación de las obligaciones derivadas de la condición de Miembro.

Desde la perspectiva de la técnica jurídica internacional, y sobre la base de la generalización del supuesto de hecho, dos son los aspectos más relevantes. En primer lugar, la concreción del concepto de organización regional de integración económica como única categoría de entidad que, sin ser Estado, puede llegar a ser admitida como Miembro de la FAO. La fijación de sus características esenciales en el sentido de que debe existir una transferencia de competencias que implique la celebración de tratados internacionales y la adopción de decisiones vinculantes para sus Estados Miembros supone, en definitiva, la afirmación de que las organizaciones regionales de integración económica gozan de capacidad normativa, interna y externa, y participan directamente, por tanto, en los procesos de creación de normas jurídicas internacionales.

En segundo lugar, la consolidación del principio del ejercicio alternativo de los derechos derivados de la condición de Miembro entre la Organización Miembro y sus Estados Miembros. El inicial planteamiento del principio —y de su complementario principio de la no duplicidad— en otras Organizaciones internacionales, de las que también es Miembro la CEE, se consolida y aparece detalladamente regulado con las modificaciones constitucionales operadas en el marco de la FAO.

Ambos aspectos de relevancia jurídica giran en torno de la «declaración de competencia» que se configura así como el elemento central, tanto para verificar que la organización regional de integración económica que solicita la admisión a la FAO reúne los requisitos establecidos y tiene competencias propias en ámbitos de actividad de la FAO, como para delimitar, y garantizar también ante terceros Estados, el ejercicio alternativo de los derechos derivados de la condición de Miembro.

Por último, cabe afirmar que las soluciones a los problemas de técnica jurídica puestos de relieve con la admisión de la CEE en la FAO se revelan clarificadores y podrán servir de ejemplo para poder extender este modelo a otras Organizaciones internacionales o, cuanto menos, a los otros Organismos especializados de carácter técnico o con finalidades específicas, pero para que la participación de la CEE en Organizaciones internacionales trascienda más allá de los aspectos téc-

nicos y muy concretos —productos básicos, gestión y ordenación de recursos pesqueros o, incluso, Organismos especializados— se hace precisa una clara voluntad política, una voluntad que vaya más allá del componente meramente económico y que se afirme en el plano político.

RÉSUMÉ

Cet article a pour objet analyser les aspects juridiques posées par l'admission, en novembre de 1991, de la Communauté Economique Européenne comme membre de plein droit de l'OAA. La requête de la CEE pour la modification de l'instrument constitutif de l'OAA a été motivé par les insuffisances de le statut d'observateur qu'avait la CEE a l'OAA, particulièrement par les limitations que l'on imposaient pour participer à la conclusion d'accords internationaux dans le cadre de l'OAA.

Il s'agit de la première fois que la CEE a été admise comme membre d'une Organisation internationale universelle, et pour ça, il a été nécessaire que les États déjà membres de l'OAA modifièrent sa Constitution et donnèrent leur approbation à l'admission de la CEE.

Les amendements de la Constitution de l'OAA ont établie un régime juridique général pour l'admission et participation comme Organisations membres de l'OAA de les organisations d'intégration économique régionale, et fondée sur le principe de l'exercice alternative des droits dérivées de le statut de membre. Ce deux aspects juridiques ont comme élément central la déclaration de compétence dans lequel on doit préciser les sujets sur lesquels l'organisation d'intégration économique régionale a des compétences et les sujets dont la compétence appartient à ses Etats membres.

L'article analyse, dernièrement, la participation de la CEE dans les organes et activités de l'OAA et la déclaration de compétence formulé par la CEE quand elle a demandé l'admission.

ABSTRACT

This study discusses the legal aspects of the admission, in november 1991, of the European Economic Community as a full-right member of the FAO. The request of the EEC for the amendment of the FAO's constitutive instrument was motivated because of the inadequacy of the observer status of the EEC in the FAO, particularly because of the limitations imposed to it in order to participate in the conclusion of international agreements within the frame of the FAO.

It is the first case in which the EEC has been admitted as a member on an universal international Organization and, in order to achieve it, it has been necessary that States already members of the FAO modified its Constitution and approved the admission of the EEC.

The amendments to the FAO Constitution have established a general legal regime for the admission and participation as Organizations members of the FAO only for the regional economic integration Organizations, and upon the basis of the principle of alternative exercise of rights derived from the member status. These two legal aspects have, as central element, the declaration of competence in which it must be stated the matters subject to the competence of the regional economic integration Organization, and the matters subject to the competence of its member States.

The study discusses, finally, the participation of the EEC in the organs and activities of the FAO and the declaration of competence made the EEC when it requested its admission.

NOTAS

