



Modificación del Artículo 73 de la Constitución: estudio de la situación jurídica relativa a la entrada en vigor de las modificaciones

Informe del Director General

En su 101ª reunión el Consejo Ejecutivo decidió aplazar el examen de una propuesta formulada por su Grupo Especial para la Revisión de la Constitución de la OMS a fin de que se revisara el Artículo 73 de la Constitución con miras a facilitar la entrada en vigor de las modificaciones, y solicitó un estudio sobre los procedimientos empleados en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el presente informe se analizan brevemente esos procedimientos y se proponen opciones que podrían aplicarse en la OMS.

1. En su 101ª reunión el Consejo Ejecutivo examinó el informe del Grupo Especial para la Revisión de la Constitución de la OMS.¹ El Grupo Especial había propuesto una modificación del Artículo 73, relativo al procedimiento de modificación de la Constitución, con miras a abreviar el con frecuencia prolongado periodo que media entre la adopción de una propuesta de modificación por la Asamblea de la Salud y su entrada en vigor previo depósito ante el Secretario General de las Naciones Unidas de las notificaciones de aceptación de la modificación por las dos terceras partes de los Miembros de la OMS. En la decisión EB101(2) el Consejo decidió aplazar el examen de la propuesta de modificación del Artículo 73 y pidió al Director General que presentara al Consejo Ejecutivo, en su 102ª reunión, un estudio de la situación jurídica en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la entrada en vigor de las modificaciones, y que propusiera soluciones compatibles con el derecho internacional con vistas a acelerar la entrada en vigor de las modificaciones de la Constitución de la OMS.

SITUACIÓN EN OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

2. En los siguientes párrafos se analizan brevemente los textos pertinentes sobre la modificación de las constituciones de diversos organismos especializados y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El procedimiento estipulado en esos documentos constitucionales puede resumirse en dos planteamientos distintos, según se prevea o no un trámite de aceptación tras la votación realizada por el órgano rector.

Votación del órgano rector y aceptación ulterior, necesarias para todas las modificaciones

¹ Documento EB101/1998/REC/1, anexo 3.

3. En las constituciones de la mayoría de las organizaciones se establece que toda modificación debe ser adoptada por su órgano rector y aceptada posteriormente mediante un proceso independiente de notificación de los gobiernos. Entre las organizaciones estudiadas, éste es el sistema previsto en la Carta de las Naciones Unidas y en las constituciones de la OMS, la OIT, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OACI, la OMPI, la ONUDI y la OMI.

4. Los planteamientos difieren, sin embargo, en lo que respecta al tipo de mayoría requerida para que el órgano rector en cuestión adopte una modificación y al porcentaje de Miembros que debe luego aceptar la modificación y posibilitar su entrada en vigor. En la mayor parte de las constituciones se requiere una mayoría de dos tercios del órgano rector para que la propuesta de modificación sea adoptada (respecto a los votos emitidos en el caso de la OMS, la OACI y la OMI, y respecto a la totalidad de los miembros en el caso de las Naciones Unidas, la OIT y la ONUDI), aunque en algunos casos basta la mayoría simple (respecto a los votos emitidos en la OMPI, el FMI y el Banco Mundial). El porcentaje de Miembros necesario para aceptar la modificación es de *i*) dos tercios para todas las modificaciones (Naciones Unidas, OMS, OACI, OMI), *ii*) dos tercios para algunos tipos de modificaciones y tres cuartos para otras (ONUDI),¹ *iii*) tres cuartos para todos los tipos de modificaciones (OMPI) o *iv*) otro porcentaje unido a requisitos específicos. (El Banco Mundial y el FMI requieren la aceptación de por lo menos tres quintas partes de los Miembros, que deben sumar un 85% de la totalidad de los votos;² en algunos casos se requiere la aceptación unánime.³ En la OIT se requieren dos tercios de los Miembros, entre los que deben figurar cinco de los 10 «Miembros de gran importancia industrial» presentes en el Consejo de Administración.)

La votación del órgano rector, suficiente para todas o algunas modificaciones

5. Por lo menos para un determinado tipo de modificaciones, la constitución de algunas organizaciones establece como único trámite para su entrada en vigor la votación del órgano rector. Es el sistema estipulado en las constituciones de la OPS, la FAO, la UNESCO y la OMM. La mayoría de las organizaciones de este grupo (FAO, UNESCO y OMM) distinguen las modificaciones que entrañan nuevas obligaciones para los Miembros (la UNESCO incluye también las modificaciones que entrañan cambios fundamentales de los objetivos de la Organización) y las que no tienen tal efecto. Para las primeras se requiere la aceptación ulterior por una mayoría de dos tercios de los Miembros, mientras que para las segundas basta una mayoría de dos tercios (de los presentes y votantes en el caso de la FAO y la UNESCO, y respecto al total en el caso de la OMM) para que la modificación entre en vigor. El propio órgano rector se encarga de determinar si una modificación conlleva o no nuevas obligaciones.

6. En el caso de la FAO interviene un elemento adicional, a saber, que las modificaciones que generan nuevas obligaciones sólo entran en vigor para los Miembros que de hecho las aceptan. Dado que así se tiende a crear distintas obligaciones para los distintos Miembros, este planteamiento no parece adecuado para las modificaciones que afectan a la estructura de una organización (que normalmente debe ser la misma para todos sus Miembros). La UNESCO y la OMM no disponen de ese elemento adicional, antes bien, una vez alcanzado el porcentaje de aceptaciones requerido la modificación es aplicable a la totalidad de los Miembros (lo que constituye la norma en todas las constituciones de las organizaciones enumeradas en el párrafo 3 *supra*).

7. La OPS no ha establecido requisito alguno de aceptación subsiguiente para la entrada en vigor de las modificaciones, cualesquiera que sean. Basta con que sean adoptadas por una mayoría de dos tercios de todos los Miembros de la Organización.

¹ Se requiere la aceptación de las tres cuartas partes de los Miembros para las modificaciones relativas al derecho de denuncia, a la composición y las funciones de la Junta de Desarrollo Industrial y el Comité del Programa y del Presupuesto, a la estructura y el método de adopción del presupuesto y al procedimiento de adopción de las modificaciones constitucionales.

² Tanto el Banco Mundial como el FMI utilizan un sistema de votación ponderada.

³ Se especifican tres tipos de modificaciones para cada organización, concernientes al derecho de denuncia, y dos tipos de modificaciones referentes a asuntos financieros peculiares del funcionamiento del Banco Mundial y el FMI respectivamente.

POSIBLES PROCEDIMIENTOS IDÓNEOS PARA LA OMS

8. Algunas de las disposiciones constitucionales antes citadas se han concebido pensando en aspectos específicos de la organización en cuestión. Por ello, en ningún caso procede establecer paralelismos forzados y rápidos con la Constitución de la OMS. No obstante, del análisis precedente se desprenden una serie de posibilidades que podrían tener cabida en la Constitución de la OMS.

Statu quo

9. A juzgar por la revisión que acaba de hacerse de las disposiciones constitucionales, está claro que la mayoría de las organizaciones ha implantado un doble requisito para la entrada en vigor de las modificaciones, que coincide en términos generales con lo que establece el texto actual del Artículo 73 de la Constitución.

Entrada en vigor de las modificaciones determinada únicamente por la acción del órgano rector

10. En el otro extremo, podría establecerse que se efectuaran las modificaciones sin necesidad de aceptación ulterior, ya sea en todos los casos, como en la OPS, o en determinados casos, como en la FAO, la UNESCO y la OMM. En ocasiones se podría aplicar el modelo de la UNESCO, que somete al requisito de la aceptación ulterior las modificaciones que crean nuevas obligaciones y cambian aspectos fundamentales de la organización, pero permite que todas las demás entren en vigor de acuerdo con los resultados de la votación efectuada por su órgano rector. Si se estimara oportuno, se podrían modificar las categorías sujetas a aceptación ulterior, o añadir otras.

Reducción del nivel de aceptación ulterior requerido para la entrada en vigor de las modificaciones

11. Aunque ninguna de las constituciones establece explícitamente un nivel de aceptación ulterior inferior a los dos tercios, no hay ningún principio jurídico que impida fijar un nivel más bajo, como por ejemplo la aceptación por mayoría simple de los Miembros. El hecho de establecer que bastaría una mayoría de aceptaciones para que entrase en vigor una modificación permitiría acelerar el procedimiento de entrada en vigor y respetaría un principio básico como es el de que los actos de una organización deben reflejar como mínimo la voluntad mayoritaria de sus Miembros.

Aumento del nivel de mayoría requerido para la adopción, y disminución del nivel requerido para la aceptación ulterior

12. Si se considerara conveniente asegurar que la Constitución de la OMS sólo se modifique cuando se responda así a la voluntad de una mayoría *sustancial* de sus Miembros, y asegurar también una más rápida entrada en vigor de las modificaciones, se podría elevar el umbral de mayoría para la adopción de las modificaciones en el órgano deliberante en cuestión - situándolo por ejemplo en las tres cuartas partes - y reducir paralelamente el número de aceptaciones ulteriores requeridas para su entrada en vigor.

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

13. Si considerase que no conviene mantener el statu quo y si no se llevara adelante la propuesta del Grupo Especial, el Consejo podría tal vez estudiar la posibilidad de recomendar a la Asamblea de la Salud alguna de las otras opciones precitadas o una combinación de ellas. Para los efectos del debate, se presenta a continuación una propuesta que combina diversos aspectos de las opciones anteriores con miras a maximizar la probabilidad de que las modificaciones sólo entren en vigor cuando reflejen la voluntad de una mayoría sustancial de los Miembros, pero procurando a la vez reducir al mínimo el riesgo de que la entrada en vigor sufra largas demoras (sobre todo en el caso de las modificaciones no controvertidas).

- Cuando una propuesta de modificación sea adoptada en la Asamblea de la Salud por una mayoría de tres cuartos (de los Miembros) y no entrañe cambio alguno de la finalidad que persigue la Organización y/o de cualquier otro tipo de modificación que pueda acordarse, entrará en vigor de inmediato.
- Cuando una propuesta de modificación sea adoptada en la Asamblea de la Salud por una mayoría de tres cuartos (de los presentes y votantes), entrará en vigor una vez aceptada por la mayoría de los Miembros.
- Cuando una propuesta de modificación sea adoptada en la Asamblea de la Salud por una mayoría de dos tercios (de los presentes y votantes), entrará en vigor una vez aceptada por las dos terceras partes de los Miembros.

14. Si la propuesta anterior consigue un respaldo general, el Consejo tal vez desee pedir al Director General que redacte un proyecto de texto que la incorpore y que tenga en cuenta las opiniones expresadas por el Consejo. Ese texto preliminar podría ser presentado por el Director General en la 52ª Asamblea Mundial de la Salud.

15. Se recomienda que el actual periodo de notificación de seis meses requerido para todas las propuestas de modificación de la Constitución, plazo mencionado en el texto actual del Artículo 73 y establecido en la constitución de la mayoría de las restantes organizaciones, siga vigente.

= = =