



**NACIONES  
UNIDAS**



**Convención de Lucha  
contra la Desertificación**

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(9)/9/Add.2  
30 de septiembre de 2009

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

CONFERENCIA DE LAS PARTES  
Noveno período de sesiones  
Buenos Aires, 21 de septiembre a 2 de octubre de 2009

Tema 10 del programa  
Evaluación del Mecanismo Mundial por la  
Dependencia Común de Inspección

**EVALUACIÓN DEL MECANISMO MUNDIAL POR LA  
DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN**

**Adición**

**Opinión jurídica de las Partes sobre las recomendaciones formuladas por  
la Dependencia Común de Inspección a la Conferencia de las Partes en la  
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en  
relación con el Mecanismo Mundial: respuesta de la Oficina de Asuntos  
Jurídicos de las Naciones Unidas**

1. En carta de fecha 23 de septiembre de 2009, la Presidencia de la Unión Europea pidió a la secretaría que solicitara el asesoramiento de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas sobre las diferentes opciones existentes para la constitución y la función del Mecanismo Mundial y la relación entre este, la secretaría y otros órganos de la Convención. La Presidencia de la Unión Europea pidió asimismo que, para que en la Conferencia de las Partes (CP) pudiera celebrarse un debate efectivo sobre esta cuestión, ese asesoramiento se facilitara a la secretaría y, por lo tanto, a la CP, lo antes posible, y en todo caso antes de la conclusión de los trabajos del grupo de contacto sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección.

GE.09-70717 (S) 081009 091009

2. Atendiendo a lo solicitado por la Unión Europea, el 23 de septiembre de 2009 el Secretario Ejecutivo pidió asesoramiento a ese respecto al Asesor Jurídico de las Naciones Unidas.

El 29 de septiembre de 2009, la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas envió una respuesta al Secretario Ejecutivo. Conforme a la petición de la Presidencia de la Unión Europea, la respuesta de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas se pone a disposición de la CP como anexo I del presente documento. La respuesta de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas se reproduce tal como se recibió, sin haberla sometido a revisión editorial.

**Anexo I**

**FRAGMENTO DE UN MEMORANDO DE FECHA 29 DE SEPTIEMBRE DE 2009 POR EL QUE LA OFICINA DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LAS NACIONES UNIDAS TRANSMITE LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA OPINIÓN JURÍDICA DE LAS PARTES SOBRE LA RECOMENDACIÓN DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN A LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN RELACIÓN CON EL MECANISMO MUNDIAL**

[...]

3. Es política de larga data de la Oficina de Asuntos Jurídicos proporcionar opiniones jurídicas oficiales solo cuando se lo solicita un órgano competente de las Naciones Unidas, y no un miembro o un grupo de miembros de ese órgano. En tales casos, el órgano formula por escrito la pregunta precisa. Observamos que en este caso la pregunta procede de un miembro que representa a un grupo de Estados de la CP, y que la propia CP es un órgano creado en virtud de un tratado y no un órgano de las Naciones Unidas. Por consiguiente, no estamos en condiciones de facilitar la opinión solicitada por la Presidencia sueca en nombre de la UE. Sin embargo, tendríamos mucho agrado en ofrecer nuestras observaciones a la secretaria de la CLD acerca de cualquier documento que la secretaria preparara sobre la cuestión planteada.

4. Quisiera señalar también que en el memorando que les envié en fecha 16 de septiembre de 2009 expresamos nuestras opiniones sobre las diversas cuestiones planteadas por la DCI con respecto al Mecanismo Mundial, incluidos su mandato, su condición y su capacidad jurídica, y que esas opiniones pueden ser de interés en este caso. Por consiguiente, tal vez deseen ustedes dar a conocer las partes pertinentes de ese memorando a la CP, si están de acuerdo con ellas. [Las partes pertinentes del memorando de 16 de septiembre de 2009 figuran en el anexo II.]

## Anexo II

### **FRAGMENTO DE UN MEMORANDO DE FECHA 16 DE SEPTIEMBRE DE 2009 POR EL QUE LA OFICINA DE ASUNTOS JURÍDICOS TRANSMITE LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA OPINIÓN JURÍDICA PRESENTADA POR LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN EN RELACIÓN CON EL MANDATO, LA CONDICIÓN Y LA CAPACIDAD JURÍDICA DEL MECANISMO MUNDIAL**

[...]

#### **I. MANDATO DE LA CONVENCION**

2. En respuesta a su pregunta acerca del mandato de la Convención y las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes (en lo sucesivo "la CP") y las posibles superposiciones, cabe recordar que el mandato estipulado en un tratado o una convención solo puede modificarse por los procedimientos de enmienda contenidos en ese tratado. A este respecto, en el artículo 30 de la Convención se establece el procedimiento para la adopción de enmiendas a la Convención. Además, en la parte IV de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 se establecen las normas para la enmienda y la modificación de los tratados.

3. Señalamos también que incumbe a los Estados partes en un tratado interpretar el texto, incluido el alcance del mandato. Por consiguiente, la CP sería el órgano autorizado para interpretar el mandato y decidir su alcance, así como para determinar el efecto de sus decisiones, incluida la decisión 3/COP.8, sobre el "Marco y plan estratégico decenal para mejorar la aplicación de la Convención". A este respecto, no tenemos conocimiento de ninguna opinión disidente de un Estado parte en el sentido de que esa decisión no sea conforme al mandato originario establecido en la Convención.

#### **II. CONDICIÓN DEL MECANISMO MUNDIAL**

4. En el párrafo 4 del artículo 21 de la Convención se estipula el establecimiento del Mecanismo Mundial, y en el artículo 23, el de la Secretaría Permanente. En consecuencia, tanto el Mecanismo Mundial como la secretaría son órganos subsidiarios (u "órganos creados en virtud de tratados") debidamente establecidos por la Convención.

#### **III. ARTÍCULO 21 DE LA CONVENCION**

5. Con respecto a su pregunta sobre si la expresión "entre otras cosas", en el párrafo 5 del artículo 21 de la Convención, deja abierta la posibilidad de asignar funciones adicionales al Mecanismo Mundial, nuestra opinión es que así es. A este respecto, observamos que ese párrafo estipula que la CP y "la organización que esta identifique deberán convenir determinadas modalidades que aseguren, entre otras cosas, que el Mecanismo Mundial...". El párrafo continúa con una enumeración de las responsabilidades del Mecanismo Mundial.

Por consiguiente, corresponde a la CP y al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), elegido como organización anfitriona del Mecanismo Mundial mediante la decisión 24/COP.1, acordar las modalidades relativas al Mecanismo Mundial. Observamos asimismo que, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 21, el Mecanismo Mundial funcionará bajo la dirección y la orientación de la CP. Por lo tanto, la CP tiene autoridad para asignar nuevas funciones al Mecanismo Mundial en consonancia con el párrafo 5 del artículo 21. A este respecto, remitimos también a nuestras observaciones del párrafo 3 *supra*.

#### **IV. CAPACIDAD DEL MECANISMO MUNDIAL PARA CELEBRAR ACUERDOS JURÍDICAMENTE VINCULANTES**

6. Una entidad internacional tiene personalidad jurídica si, de conformidad con su instrumento constitutivo, se establece como organización internacional sometida al derecho internacional. En virtud del apartado i) del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales (en lo sucesivo "la Convención de Viena de 1986")<sup>1</sup>, se entiende por "organización internacional" una "organización intergubernamental". La personalidad jurídica de una entidad/organización internacional y el alcance de esa personalidad se determinan en el instrumento constitutivo por el que se crea la organización. En virtud de su instrumento constitutivo, la entidad/organización internacional tiene facultades implícitas para perseguir sus propósitos y desempeñar sus deberes y, por consiguiente, puede poseer la capacidad jurídica para celebrar tratados y contratos, adquirir bienes y disponer de ellos, y ser parte en procedimientos judiciales. La Corte Internacional de Justicia (CIJ), en la opinión consultiva emitida en 1949 sobre la reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, reafirmó que las entidades/organizaciones internacionales no estarían en condiciones de llevar a efecto las intenciones de sus fundadores si carecieran de personalidad internacional.

7. En el artículo 6 de la Convención de Viena de 1986 se estipula que la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización. A tenor del artículo 2 de la Convención, se entiende por "reglas de la organización" en particular los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y sus resoluciones adoptados de conformidad con estos y su práctica establecida.

8. A la luz de lo que antecede, para que una entidad internacional tenga la capacidad de suscribir acuerdos/arreglos jurídicamente vinculantes es necesario que dicha entidad se haya establecido ya sea como organización internacional, con personalidad jurídica propia, o como órgano subsidiario de una o varias organizaciones internacionales. En el segundo caso, en una decisión sobre el establecimiento del órgano subsidiario debería indicarse que la organización o las organizaciones que crean el órgano confieren a este la capacidad jurídica de celebrar acuerdos jurídicamente vinculantes en su ámbito de competencia.

9. Como se señala en el párrafo 4 *supra*, el Mecanismo Mundial y la secretaría son órganos subsidiarios establecidos por la Convención. Ni en el artículo 21 de la Convención, por el que se

---

<sup>1</sup> Si bien la Convención de Viena de 1986 no ha entrado aún en vigor, sus disposiciones indican la posición del derecho internacional sobre esta cuestión.

establece el Mecanismo Mundial, ni en ninguna otra disposición de esta, se confiere al Mecanismo Mundial la capacidad de celebrar de forma independiente acuerdos jurídicamente vinculantes. La CP, que imparte orientación al Mecanismo Mundial y tiene autoridad general sobre él, ha definido las funciones del Mecanismo Mundial para el desempeño de su mandato establecido en el párrafo 4 del artículo 21 de la Convención en el anexo de la decisión 24/COP.1 (en lo sucesivo "el anexo"). El Mecanismo Mundial se creó "con el objeto de aumentar la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros existentes, [...] [a fin de] promover medidas para movilizar y encauzar recursos financieros sustanciales" (párrafo del preámbulo del anexo). Sus funciones se refieren principalmente a la identificación, reunión y difusión de información; el análisis y el asesoramiento, a solicitud de los interesados; la movilización y canalización de recursos financieros; y la promoción de actividades en materia de cooperación y coordinación. Observamos, sin embargo, que en una de las actividades definidas bajo el epígrafe "movilización y canalización de recursos financieros" (sección 4 del anexo) se encomienda al Mecanismo Mundial que utilice "los recursos propios que se hayan puesto a su disposición por conducto de los fondos fiduciarios u otros dispositivos análogos establecidos por [el FIDA] [...] a los efectos de su funcionamiento y actividades, según se establecen en [el anexo], y de fuentes bilaterales y multilaterales por conducto [del FIDA] y del presupuesto de la Convención" (sección 4 f) del anexo).

10. Mediante la decisión 10/COP.3 se aprobó el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA relativo a las modalidades y al funcionamiento administrativo del Mecanismo Mundial (en lo sucesivo, "el memorando de entendimiento"). Observamos que el memorando de entendimiento ha sido aprobado también por la Junta Ejecutiva del FIDA. En el memorando de entendimiento se dispone que el FIDA, "[e]n su calidad de entidad de acogida [...] apoyará al Mecanismo Mundial en el desempeño de esas funciones, en el marco del mandato y de las políticas del [FIDA]" (sec. I), pero el Mecanismo Mundial tendrá identidad propia dentro del FIDA (sec. II (A)). En la sección II C del memorando de entendimiento se estipula además que "[e]n cuanto a los fondos que reciba el FIDA a tenor de los apartados a), b) y c) [de la sección II del memorando de entendimiento], [el FIDA] recibirá, retendrá y desembolsará esas sumas y administrará las mencionadas cuentas de conformidad con sus normas y procedimientos". En la sección V se establece que el FIDA "hará los arreglos pertinentes para obtener servicios de apoyo de los equipos de las Naciones Unidas en los países", y en la sección VI, sobre la infraestructura administrativa, se estipula que el Mecanismo Mundial "tendrá pleno acceso a toda la infraestructura administrativa [...], comprendidos [...] los servicios de gestión de personal, finanzas, comunicaciones e información".

11. Habiendo examinado el memorando de entendimiento y las decisiones de la CP, somos del parecer de que no se ha conferido al Mecanismo Mundial la personalidad jurídica necesaria para celebrar acuerdos jurídicamente vinculantes. Además, según el memorando de entendimiento, es al FIDA, en su calidad de entidad de acogida, al que se ha encomendado la tarea de prestar servicios al Mecanismo Mundial para que desempeñe las actividades prescritas en su mandato, lo que incluye la gestión de su presupuesto, la celebración de contratos en su nombre, la administración de su personal, por ejemplo, los contratos de empleo, etc. Por consiguiente, las normas y reglamentos administrativos y financieros pertinentes del FIDA se aplican al Mecanismo Mundial.

12. Entendemos que el Director Gerente del Mecanismo Mundial (en lo sucesivo "el Director Gerente") que, de conformidad con la sección II D del memorando de entendimiento será propuesto por el Administrador del PNUD y nombrado por el Presidente del FIDA, tiene ciertas facultades delegadas por el Presidente en relación con cuestiones administrativas. Por lo tanto, en nuestra opinión, el Director Gerente podría suscribir un acuerdo jurídicamente vinculante, si ello forma parte de las facultades que ha delegado en él el Presidente del FIDA de conformidad con las normas y reglamentos del FIDA.

13. En respuesta a su pregunta sobre si el Mecanismo Mundial, y en particular su Director Gerente y su personal de categoría inferior, tienen una base jurídica para suscribir memorandos de entendimiento y *aide-mémoires* con gobiernos y otros asociados, observamos que los memorandos de entendimiento y los *aide-mémoires* no son necesariamente documentos jurídicamente vinculantes. Recordamos que varios términos de uso común en la práctica designan instrumentos que corresponden a la definición de "tratado" en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. El aspecto crucial para determinar si un instrumento es un tratado es si la intención de las partes es que se rija por el derecho internacional y sea jurídicamente vinculante en virtud de él, o si la intención es que no tenga fuerza vinculante sino solo peso político y moral (y, por lo tanto, sea un arreglo de rango inferior al de un tratado). Un instrumento que tiene fuerza vinculante es un tratado, sea cual sea su denominación. La forma y la redacción del documento deberían reflejar el rango que se le pretende atribuir. En consecuencia, la capacidad del Director Gerente y de otros representantes del Mecanismo Mundial de celebrar un acuerdo de ese tipo depende de las facultades que haya delegado en ellos el FIDA, así como de la intención de las partes en el memorando de entendimiento y en los *aide-mémoires*. A este respecto, remitimos a nuestras observaciones recogidas en el párrafo 11 *supra*.

-----