

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES  
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES



Quincuagésimo cuarta reunión del Comité Permanente  
Ginebra (Suiza), 2-6 de octubre de 2006

Cuestiones estratégicas y administrativas

PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA CONVENCIÓN Y DE LA SECRETARÍA

1. Este documento ha sido preparado por la Secretaría.
2. En el sentido en que se utiliza en este documento, el término "personalidad jurídica" incluye la capacidad jurídica en el país anfitrión y la personalidad internacional.

Información general

3. En el marco del derecho internacional, no es preciso que la personalidad jurídica de una organización internacional se especifique en el instrumento que le da origen, pero puede derivarse de los poderes institucionales implícitos. Pese a que parte de los derechos y obligaciones generales de las organizaciones internacionales se codificaron en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la mayor parte de las reglas jurídicas en esta esfera siguen evolucionando mediante la práctica, la costumbre y la jurisprudencia internacionales.
4. Como sucede con muchos acuerdos ambientales multilaterales, en el texto de la CITES se crea una entidad, la Secretaría, para desempeñar funciones establecidas y cualquier otra función que le encomienden las Partes. Esta es la razón por la que en ocasiones se caracteriza a la Secretaría como un órgano del tratado. Pese a que el Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) provee la Secretaría, sus funciones son legal y funcionalmente distintas de las del PNUMA y pueden transferirse a uno o más organismos u órganos internacionales o nacionales, intergubernamentales o no gubernamentales, con competencia técnica en la protección, conservación y gestión de la fauna y la flora silvestres (véase el Artículo XII de la Convención). De hecho, la Secretaría fue inicialmente proporcionada por la UICN.
5. En el marco de acuerdos semejantes, el PNUMA desempeña funciones de secretaría para otros acuerdos ambientales multilaterales y ofrece una infraestructura administrativa para que esas secretarías puedan funcionar. No hay una diferencia substantiva significativa entre la naturaleza legal independiente de las secretarías de otras convenciones y de la Secretaría CITES.
6. La Secretaría ha funcionado siempre dando por sentado que posee la capacidad jurídica y la personalidad internacional (como un órgano del tratado autónomo) necesarias para desempeñar sus funciones en el marco de la Convención. Sin embargo, esta personalidad jurídica ha sido implícita en vez de explícita.
7. En el párrafo 3 a) del Artículo XI de la Convención se autoriza a la Conferencia de las Partes a "adoptar cualquier medida necesaria para facilitar el desempeño de las funciones de la Secretaría". Hasta la fecha, la Conferencia no ha estimado necesario hacer referencia concreta a la personalidad jurídica de la Secretaría.

## Capacidad jurídica

8. La ausencia de un reconocimiento expreso de la capacidad jurídica de la Secretaría en la Convención, y su capacidad jurídica derivada en el marco acuerdo con el gobierno anfitrión entre las Naciones Unidas y Suiza, ha resultado en desafíos ocasionales respecto de esa capacidad. Por ejemplo, se han planteado cuestiones sobre la capacidad jurídica de la Secretaría para concluir un acuerdo con el gobierno anfitrión para organizar las reuniones de la Conferencia de las Partes y concertar un memorando de entendimiento con una organización intergubernamental. En fecha más reciente, su solicitud para utilizar el dominio ".int" en internet fue rechazado.
9. En los párrafos 2 a) y 2 b) del Artículo XII de la Convención se autoriza a la Secretaría a "organizar las Conferencias de las Partes y prestarles servicios" y "desempeñar las funciones que le son encomendadas" por las Partes, pero no se hace referencia expresa a la capacidad jurídica de la Secretaría. Por el contrario, en el párrafo d) del Artículo 24 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se autoriza a la Secretaría del CDB a "asegurar la coordinación necesaria con otros órganos internacionales pertinentes y, en particular, concertar los arreglos administrativos y contractuales que puedan ser necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones".
10. En la Sección 1 del Artículo I del Acuerdo sobre Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas de 1946 concertado entre el Consejo Federal Suizo y el Secretario General de las Naciones Unidas, se declara que:

*El Gobierno Federal Suizo reconoce la personalidad internacional y la capacidad jurídica de las Naciones Unidas. En consecuencia, atendiendo a las reglas del derecho internacional, la organización no puede ser demandada ante los tribunales suizos sin su consentimiento expreso.*

11. El texto precitado ha sido interpretado por Suiza para conceder al PNUMA y a la Secretaría (así como a otras secretarías de acuerdos ambientales multilaterales ubicadas en Suiza) capacidad jurídica derivada. La Secretaría ha mantenido deliberaciones con las autoridades suizas con miras a concluir un acuerdo con el gobierno anfitrión separado, que dejase clara la capacidad jurídica de la Secretaría, pero se le ha comunicado que no es posible.
12. Por el contrario, en el Acuerdo de 1995 concertado entre las Naciones Unidas y la República Federal de Alemania relativo a la Sede del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas se dispone que "también puede aplicarse, con las modificaciones del caso, a otras entidades intergubernamentales con vínculos institucionales con las Naciones Unidas, mediante un acuerdo entre dichas entidades, el Gobierno [de la República Federal de Alemania] y las Naciones Unidas" (véase el párrafo 8 del Artículo 4). En virtud de esta disposición, en 2002 se concertó un acuerdo con el país anfitrión entre la República Federal de Alemania, las Naciones Unidas y la Secretaría de la Convención sobre las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS). En el Artículo 4 (Autonomía jurídica) del Acuerdo de 2002 se estipula que:
  - (1) *La Secretaría de la Convención tendrá autonomía jurídica en el país anfitrión para:*
    - a) efectuar contratos;*
    - b) adquirir y vender propiedades muebles e inmuebles; y*
    - c) iniciar acciones judiciales.*
  - (2) *Para los fines de este artículo, la Secretaría de la Convención será representada por su Secretario Ejecutivo.*
13. La Secretaría CITES ha argumentado que su capacidad jurídica está implícita en la Convención y en el acuerdo con el país anfitrión entre las Naciones Unidas y Suiza. Asimismo, ha indicado que esa capacidad jurídica implícita queda ilustrada con su entrada en el gran abanico de acuerdos administrativos, contractuales y jurídicos (por ejemplo, contratos para obtener artículos o servicios, acuerdos con el gobierno anfitrión y memoranda de entendimiento) durante los más de 30 años de existencia. Este argumento ha demostrado ser convincente para responder a la mayoría de los desafíos, pero la Secretaría ha tenido que dedicar mucho tiempo y energía para lograrlo y, a menudo, para reiterarlo. En algunos casos, el argumento no ha logrado convencer. Al parecer, la Secretaría es ahora la única secretaría de un acuerdo ambiental multilateral cuya capacidad jurídica no figura explícitamente por escrito. En consecuencia, parece el momento propicio para formalizar la capacidad jurídica de la Secretaría.

14. Las Partes en la CITES se han mostrado reticentes a considerar y adoptar enmiendas adicionales al texto de la Convención. Podría existir la posibilidad, no obstante, de que la Secretaría trabaje con la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y el Gobierno Suizo para redactar un texto escrito, distinto de un acuerdo con el país anfitrión, que permita dejar clara la capacidad de la Secretaría para concertar directamente arreglos administrativos y contractuales. Alternativamente, las Partes podrían considerar la posibilidad de aprobar una resolución en la que se clarifique la capacidad jurídica implícita de la Secretaría para desempeñar sus funciones en el marco de la Convención. En el Anexo del presente documento figura un proyecto de resolución.

#### Personalidad internacional

15. El personal de la Secretaría CITES es personal de las Naciones Unidas, pese a que sus contratos se limitan generalmente a desempeñar su función en la Secretaría. Así, pues, el personal (y el Fondo Fiduciario de la CITES) está sujeto al Reglamento Financiero y la Reglamentación financiera detallada del PNUMA y de la ONU. En este marco, el Secretario General informa al Director Ejecutivo del PNUMA. Los privilegios e inmunidades de la ONU se aplican al personal de la Secretaría, que viajan en misión oficial al amparo de un "laissez-passer" de las Naciones Unidas.
16. No obstante, la provisión por el PNUMA de la Secretaría CITES, no afecta a la condición independiente de la Convención, que goza de su propio estatuto bajo el derecho internacional. Esta independencia queda reflejada en el Acuerdo de 1997 concertado entre el Comité Permanente de la Conferencia de las Partes en la CITES y el Director Ejecutivo del PNUMA.
17. Puede argumentarse de igual modo que la Secretaría posee una personalidad internacional, separada de la del PNUMA, en calidad de tratado dirigido por la Conferencia de las Partes, a la que rinde sus cuentas. La Secretaría no es un programa dentro de la estructura principal del PNUMA y no está dirigida por el Consejo de Administración del PNUMA. Al contrario, incumbe al PNUMA garantizar que la Secretaría goza de la autonomía necesaria para desempeñar sus funciones bajo la Convención y de acuerdo con las directrices políticas, presupuestarias y de funcionamiento que recibe de la Conferencia de las Partes. El PNUMA no habla en nombre de la CITES en las reuniones internacionales, bien al contrario, la Secretaría participa como una entidad independiente en esos foros, hablando en nombre de la Convención y de sus Partes.
18. Pese a que se le remite información sobre el funcionamiento de la Secretaría y su semejanza con otras secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, la Autoridad Internacional de Números Asignados (IANA) (cuyas funciones desempeña ahora la Corporación de Asignación de Nombres y Números de Internet) decidió recientemente que ni la CITES ni la Secretaría CITES tenían personalidad jurídica independiente y, por ende, no cumplía los requisitos para recibir el nombre de dominio ".int". Sin embargo, la IANA ha determinado que otras secretarías administradas por el PNUMA y las Naciones Unidas poseían personalidad jurídica independiente y se les concedió el nombre de dominio ".int".

#### Recomendación

19. La Secretaría recomienda que se presente un documento de trabajo a la consideración de la 14ª reunión de la Conferencia de las Partes, en el que se incluya el proyecto de resolución sobre la clarificación de la capacidad jurídica y la personalidad internacional de la Secretaría de la Convención, que figura en el Anexo al presente documento.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Personalidad jurídica de la Secretaría de la Convención

RECONOCIENDO que en el Artículo XII de la Convención está implícita, aunque no se declara explícitamente, la personalidad jurídica de la Secretaría;

CONSCIENTE de que por lo general la Secretaría ha funcionado y se ha considerado como si poseyese capacidad jurídica y personalidad jurídica internacional independiente para desempeñar sus funciones en el marco de la Convención;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCIÓN

RECONOCE que la Secretaría posee personalidad jurídica internacional independiente;

RECONOCE ADEMÁS que la Secretaría posee capacidad jurídica para:

- a) efectuar contratos;
- b) adquirir y vender bienes muebles e inmuebles; y
- c) entablar cualquier acción judicial para fomentar sus funciones y objetivos; y

ENCARGA a la Secretaría que coordine con otros organismos internacionales relevantes y, en particular, concierte los arreglos administrativos y contractuales que estime necesarios para desempeñar efectivamente sus funciones.