



CONFERENCIA GENERAL
Cuarto Período de Sesiones
(Tema 13 de la Agenda)

Misiones Permanentes ante el OPANAL

MEMORANDO DEL SECRETARIO GENERAL

Al presente documento se acompaña el texto del memorando que, con fecha 17 de octubre de 1973, distribuyó el Secretario General a los Gobiernos de todos los Estados Miembros* y a los Gobiernos de otros Estados de alguna manera vinculados al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina.

El Secretario General espera que la Conferencia General, en su Cuarto Período ordinario de Sesiones, pueda pronunciarse en definitiva sobre este asunto que, en principio, ha sido visto favorablemente por la mayoría de los Gobiernos consultados.

* En Doc. S/Inf. 69.

MEMORANDO SOBRE LA POSIBLE EXISTENCIA DE MISIONES PERMANENTES
DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y OBSERVADORES PERMANENTES DE LOS
ESTADOS QUE LO DESEEN ANTE EL ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCION
DE LAS ARMAS NUCLEARES EN LA AMERICA LATINA (OPANAL)

1. El desarrollo de las actividades de las organizaciones internacionales ha demostrado la conveniencia de acreditar ante ellas Delegaciones o Misiones Permanentes de los Estados Miembros y de los Estados no Miembros que desean seguir en calidad de Observadores sus trabajos. En la actualidad esta práctica se ha difundido y generalizado en la realidad internacional y en las Naciones Unidas, en sus Organismos Especializados y en todo otro tipo de organizaciones internacionales gubernamentales se comprueba la existencia de misiones de este tipo. En el OPANAL, sin embargo, tal práctica no se ha establecido aún, ni, consiguientemente, reglamentado "de jure", aunque "de facto" las Misiones Diplomáticas acreditadas ante el Gobierno mexicano actúan en cierta forma como tales, ya que sin existir como Misiones Permanentes ante el OPANAL, sirven como nexos permanentes de comunicación entre el Organismo y los Gobiernos de los Estados Miembros.

El Secretario General ha creído que ha llegado el momento de estudiar este problema a la luz de la práctica internacional y de las normas jurídicas existentes o que se han proyectado para situaciones similares, a efectos de analizar la eventual conveniencia de poner fin a la actual situación de hecho, mediante el establecimiento de un régimen que reglamente la cuestión de las Misiones Permanentes ante el OPANAL.

2. El problema de las Misiones Permanentes surgió como consecuencia de una imposición práctica, resultado de la actividad misma de las organizaciones internacionales. La cuestión apareció en la práctica de la Sociedad de las Nacio-

nes y de tal modo, luego de diversas iniciativas empíricamente adoptadas, se llegó en Ginebra, hacia 1930, a la formación de un verdadero cuerpo diplomático de Delegaciones Permanentes (Victor Ives Gléballi, Les Délégations Permanentes auprès de la Société des Nations, en Les Missions Permanentes auprès des organisations internationales, Dotación Carnegie pour la Paix Internationale, Tomo I, Bruxelles, 1971). El proceso se reinició luego de la segunda guerra mundial, de la constitución de las Naciones Unidas, del establecimiento del sistema de sus Organismos Especializados y del surgimiento de las múltiples y diversas organizaciones internacionales gubernamentales que actúan hoy, con carácter universal o regional, con competencias en las más diversas materias. Como dice la Comisión de Derecho Internacional: "Luego de la entrada en vigencia de la Carta de las Naciones Unidas se desarrolló considerablemente la práctica de establecer Misiones Permanentes de Estados en la sede o en una oficina de las organizaciones internacionales de carácter universal" (Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 23 Período de Sesiones, 1971, pág. 14). La convicción de la utilidad de estas Misiones Permanentes y de que era necesario distinguir las delegaciones ante los órganos de la Organización, de la Misión que actúa con carácter permanente ante la Organización misma, llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a dictar la Resolución 257 A (III) de 3 de diciembre de 1948. Esta Resolución, en el segundo párrafo de su preámbulo, justifica la existencia de las Misiones Permanentes en estos términos, que conservan su plena actualidad: "La presencia de tales Misiones contribuye a la realización de los propósitos y principios de las Naciones Unidas y permite en particular asegurar el enlace necesario entre los Estados Miembros y la Secretaría durante los intervalos entre los períodos de sesiones de los diferentes órganos de las Naciones Unidas". En cuanto al fundamento jurídico general de la

existencia de estas Misiones Permanentes, puede compartirse el criterio sostenido por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas cuando dice: "Se considera que el fundamento jurídico de las Misiones Permanentes se halla en los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales, concretamente en las disposiciones sobre sus funciones, así como en las resoluciones adoptadas por sus órganos y en las convenciones sobre privilegios e inmunidades de las organizaciones y los acuerdos relativos a la sede que los complementan. A ello ha de añadirse la práctica que se ha ido formando respecto de las Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas y los organismos del sistema de éstas" (Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 23 Período de Sesiones, 1971, pág. 14).

Ante las Naciones Unidas, como ya dijimos, la cuestión comenzó a ser solucionada por la Resolución 257 A (III) de la Asamblea General, del 3 de diciembre de 1948, y ante los Organismos Especializados se fue regulando por la vía de resoluciones adoptadas por los órganos competentes de cada una de estas organizaciones y por los acuerdos relativos a las sedes (Michel Virally, *Les Missions Permanentes auprès des institutions spécialisées à Genève* y Pierre Gerbet, *Les Représentations Permanentes auprès de l'UNESCO, en Les Missions Permanentes auprès des organisations internationales*, page 347, Bruxelles, 1971). Por lo demás, sobre todo a partir de 1950, se ha difundido la práctica de establecer Misiones Permanentes ante la Oficina de las Naciones Unidas en Europa, en Ginebra. Estas Misiones generalmente actúan también como Misiones Permanentes ante los Organismos Especializados que tienen sede en Ginebra. Ante el Organismo Internacional de Energía Atómica, de Viena, que no es estrictamente un Organismo Especializado, aunque integra el sistema de las Naciones Unidas, se han acreditado numerosas Misiones Permanentes.

De igual modo ante la UNCTAD y la ONUDI —con sedes respectivamente en Ginebra y en Viena—, que tampoco son Organismos Especializados porque sus Estatutos derivan de una Resolución de la Asamblea General y no de una Convención o Tratado internacional, se ha generalizado la práctica de que actúen representantes o delegados permanentes. El asunto ha sido objeto de regulación particular y de una práctica paralela a la anteriormente citada en el caso de organismos internacionales que no integran el sistema de las Naciones Unidas. Tal es el caso, por ejemplo, de las Misiones Permanentes ante la OTAN, el Mercado Común (CEE) (Bruselas), la AELE (Ginebra), la OCDE (París), el Consejo de Europa (Estrasburgo), el EURATOM (Pierre Gerbet, *Les Représentations Permanentes auprès des organisations internationales sises en France*, en *Les Missions*, cit., page 327 y Jean J. A. Salmon, *Les Représentations et Missions Permanentes auprès de la CEE et de l'EURATOM*, en *Les Missions*, cit., page 561), de las Misiones Permanentes ante las organizaciones regionales, como la OEA y ante los organismos de tipo económico regional latinoamericano como la ALALC.

Esta práctica internacional ha llevado también al reconocimiento de las Misiones Permanentes de Observación. En lo que se refiere a las Naciones Unidas, aunque estas Misiones de Observación no están contempladas en la Resolución 257 A (III) de la Asamblea General, el Secretario General se refirió a ellas en diversos informes a la Asamblea General y su establecimiento ha sido objeto de un proceso de reconocimiento empírico. Como ha dicho la Comisión de Derecho Internacional: "Su condición jurídica ha sido determinada por la práctica" (Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 22 Período de Sesiones, 1970, pág. 6). En cuanto a su fundamento, ha sido precisado correctamente por el Secretario General de las Naciones Unidas en la

- - -

Introducción a su Memoria Anual correspondiente al período comprendido entre el 16 de junio de 1965 y el 15 de junio de 1966, cuando dice: "Estimo que se ha de dar a todos los países el estímulo y la posibilidad de seguir más de cerca los trabajos de la Organización si así lo desea. Sólo beneficios, tanto para ellos como para las Naciones Unidas en conjunto, podrían obtenerse si se les permitiese mantener Observadores en la sede, en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y en las Comisiones económicas regionales". De tal modo diversos Estados que no son, o en su momento no eran, Miembros de las Naciones Unidas, acreditaron Observadores permanentes ante la Organización. De igual modo la práctica llevó a la aceptación de Misiones Permanentes de Observación ante la FAO, la OIT y la UNESCO. La cuestión ha sido objeto de un minucioso análisis por la Comisión de Derecho Internacional en el que se analizan, no sólo la práctica de estas Misiones de Observación, su conveniencia y su utilidad, sino todos los problemas que ellas plantean (Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 22 Período de Sesiones, 1970, págs. 6 y 7).

3. La importancia de la cuestión de la regulación jurídica internacional de las Misiones Permanentes y de los Observadores permanentes de Estados no Miembros ante las organizaciones internacionales, ha llevado a la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas a estudiar minuciosamente la cuestión sobre la base de los informes del relator especial, Sr. Abdullah El Erian (Misiones Permanentes de los Estados Miembros, 3er. Informe, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1968, Vol. II, pág. 115; Facilidades, privilegios e inmunidades, 4º Informe, Anuario 1969, Vol. II, pág. 7; Misiones Permanentes de Observación, 5º Informe, Anuario 1970, Vol. II, pág. 6) y proponer un ré-

gimen general para ellas, en su proyecto de Convención sobre las Relaciones entre los Estados y las Organizaciones Internacionales, en que estas dos cuestiones encuentran su regulación normativa en las partes 2 y 4. El proyecto final de la Comisión puede consultarse en el Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 23 Período de Sesiones, 1971, págs. 9 a 68. Este proyecto, minucioso y completo, constituye una regulación de todo el asunto de las Misiones Permanentes y de los Observadores Permanentes ante las Organizaciones Internacionales en lo que se refiere a su establecimiento, funciones, acreditación, nombramiento de sus miembros, credenciales, precedencias, facilidades, locales, privilegios, inmunidades, inviolabilidad de locales, archivos, documentos, libertad de circulación, etc., etc. El proyecto fue considerado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 27 Período de Sesiones (1972) y en su Resolución 2966 (XXVII) decidió convocar una Conferencia Internacional de Plenipotenciarios para que examine el proyecto de artículos sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales, resolviendo, además, incluir en su 28 Período de Sesiones (1973) un tema titulado "Conferencia Internacional de Plenipotenciarios sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales", a fin de que la Asamblea General pueda examinar la cuestión de la participación en la Conferencia, la fecha y el lugar de la celebración de la Conferencia y otros temas conexos.

4. Sin perjuicio de lo que resulte de esta próxima Conferencia y de la futura entrada en vigencia de la Convención que en ella se adopte, es evidente que la realidad actual, prácticamente unánime, relativa a la existencia y funcionamiento de Misiones Permanentes ante los organismos internacionales, demuestra la conveniencia de estudiar este

asunto en relación con el OPANAL. Por lo demás, el día que esta Convención entre en vigencia, no se aplicará directamente al OPANAL, porque está prevista su aplicabilidad sólo a las "organizaciones internacionales de carácter universal" (Artículo 2.1). Sin perjuicio de ello, al OPANAL podrá aplicarse cualquier norma de esta Convención "que fuese aplicable en virtud del Derecho Internacional independientemente de estos artículos" (Artículo 2.2). También es obvio que podrá convenirse expresamente que las reglas de esta Convención se apliquen al Organismo (2.4.a).

5. Naturalmente nada dice el Tratado de Tlatelolco sobre la existencia de Misiones Permanentes ante la Organización creada por su Artículo 7. Sólo hay normas referentes a la representación ante la Conferencia General y el Consejo, es decir, ante dos de los órganos de la Organización (Artículos 9, 1 y 5 y 10.3).

El Reglamento de la Conferencia se refiere a las Delegaciones de los Estados Miembros en sus Artículos 17, 18 y 19 y a la participación de los Estados signatarios que no sean todavía Parte en el Tratado y de todo Estado Parte en uno de los Protocolos Adicionales, en su Artículo 20. Lo referente a los Observadores ante la Conferencia General está regulado en el Artículo 21.

El Reglamento del Consejo se refiere a la representación de sus Miembros en los Artículos 6, 7 y 8, a la representación de los Estados Miembros del Organismo que no lo sean del Consejo y de todo Estado no Miembro del Organismo invitado a participar en una o más sesiones del Consejo, en su Artículo 9. Los Artículos 10 y 11 establecen disposiciones respecto de la presentación de sus credenciales y situaciones conexas.

La Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades

del OPANAL se refiere sólo "a los representantes de los Miembros en los órganos principales y subsidiarios, y a los representantes a las conferencias convocados por el Organismo..." (Artículo 4), pero no trata la cuestión de los representantes ni de las Misiones Permanentes ante la Organización.

El Acuerdo entre el OPANAL y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos relativo a la sede del Organismo, regula la situación de los Representantes, Representantes Alternos y Asesores de los Estados Miembros que no sean de nacionalidad mexicana (Cap. II, Artículo 3), sin distinguir entre si lo son en cuanto miembros de una Misión Permanente ante la Organización o como representantes ante un Órgano o Conferencia. Nada dice de las Misiones Permanentes.

6. El Secretario General estima que sobre la base de la práctica internacional generalmente aceptada y de las normas existentes en el Tratado y en los reglamentos de la Conferencia y del Consejo, debería estudiarse la cuestión de las Misiones Permanentes y de los Observadores permanentes ante el OPANAL. Si se establecieran estas Misiones —que naturalmente podrían estar constituidas por las mismas personas que integran las Misiones Diplomáticas de los Estados Miembros del Organismo acreditadas ante el Gobierno mexicano— se mejoraría la relación entre el Organismo y los Estados Miembros, al superarse la situación actual, en que esta relación se realiza de facto a través de las Embajadas acreditadas ante el Gobierno de México y se permitiría que los Estados que no son Miembros del Organismo y que se interesan en la labor del OPANAL, pudieran seguir sus trabajos en forma permanente y vincularse a sus actividades de manera ininterrumpida. Naturalmente, dada la situación particular del Organismo, no sería del caso ahora una regulación total del problema de las Misiones Permanentes ante el OPANAL, sino tan sólo la aprobación por el Ór-

gano competente de unas pocas normas de principio al respecto, dejando su reglamentación integral para después de la entrada en vigencia de la Convención que se encuentra en proceso de elaboración en las Naciones Unidas.

7. El Secretario General somete este tema, en una consulta preliminar, de carácter informativo, a los Estados Miembros y a los Estados que han enviado Observadores a la Conferencia General del OPANAL. Si las respuestas, que se solicita que se le hagan llegar a la brevedad posible, muestran una tendencia general favorable a la elaboración de un estatuto relativo al establecimiento y actuación de Misiones y de Observadores permanentes, el Secretario General se propone redactar un proyecto preliminar al respecto, que sería sometido a la Conferencia General en su próximo período de sesiones.