



SUMARIO

	Página
<i>Tema 85 del programa:</i>	
<i>Proyecto de convención sobre las misiones especiales (continuación)</i>	<i>1</i>

Presidente: Sr. K. Krishna RAO (India).

TEMA 85 DEL PROGRAMA

Proyecto de convención sobre las misiones especiales (continuación) (A/6709/Rev.1 y Corr.2, A/7156 y Add.1 y 2; A/C.6/L.646, A/C.6/L.682, A/C.6/L.692, A/C.6/L.697)

Artículo 21 (Estatuto del jefe de Estado y de las personalidades de rango elevado)

1. El Sr. DARWIN (Reino Unido) se refiere, en relación con las propuestas del Reino Unido sobre la parte II del proyecto de convención, a los nuevos artículos que su delegación propone se inserten en dicho proyecto (A/C.6/L.698 y Corr.1).
2. El artículo 21 señala un momento crucial en el examen que realiza la Sexta Comisión de la propuesta convención, ya que es en su parte II donde se halla la verdadera sustancia de la convención. El propósito de su delegación es el de establecer un régimen jurídico claro y completo para las misiones especiales, que hasta ahora han estado en una situación poco clara, y satisfacer plenamente sus necesidades, así como los intereses del Estado que envía y del Estado receptor.
3. Al parecer todas las delegaciones están de acuerdo en que los privilegios y las inmunidades deben ser concedidas con mucha prudencia y sólo en la medida en que los necesitan las personas privilegiadas de que se trata. A este respecto, existen diversos factores que deben ser considerados. En primer término, los privilegios y las inmunidades constituyen una excepción al principio de la igualdad ante la ley y una limitación del alcance de los poderes legislativos normales del Estado receptor. En segundo lugar, hay que establecer un equilibrio adecuado entre los intereses del Estado que envía y del Estado receptor. En tercer lugar, debería establecerse un sistema que, en lo posible, pudiera aplicarse automáticamente al mayor número de casos factible. En cuarto lugar, la convención debería tener la mayor aceptación posible.
4. La institución de las misiones especiales no está tan claramente definida ni es tan bien conocida como la de los agentes diplomáticos y consulares y la variedad de las misiones especiales que en la

actualidad se envían de un Estado a otro para realizar negociaciones es muy grande. En otras esferas en las que se conceden privilegios e inmunidades, no se ha tenido inconveniente en hacer en los instrumentos de codificación distinciones tales como las establecidas entre los cónsules de carrera y los cónsules honorarios y entre los funcionarios de categoría superior y otros funcionarios de las organizaciones. Parece poco razonable aplicar el mismo tratamiento a todas las misiones especiales.

5. La escala de privilegios e inmunidades propuestas por la Comisión de Derecho Internacional no parece del todo adecuada cuando la función de las misiones es más técnica o más limitada que la de una misión especial ministerial. Hay que elegir entre reducir toda la escala de privilegios e inmunidades a un nivel adecuado a todas las misiones especiales sin excepción o hacer distinciones entre las misiones especiales. Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional deberían aplicarse a las misiones especiales "ministeriales", en tanto que podría aplicarse un segundo régimen a las otras, las misiones especiales "ordinarias". Una cuestión importante es la de la escala que debería establecerse para las misiones especiales "ordinarias", es decir, aquellas no encabezadas por los funcionarios de categoría más elevada del Estado respectivo. La escala dada a los Estados Miembros por la convención sobre los privilegios e inmunidades de los organismos especializados parece adecuada para tales misiones, es bien conocida en la práctica, está incorporada a la legislación de casi todos los países del mundo y no requeriría trabajos de redacción o negociaciones detalladas.

6. En caso de establecerse una escala especial para las misiones especiales "ordinarias", la delegación del Reino Unido podría aceptar, prácticamente sin modificaciones, los artículos 22 a 47 propuestos por la Comisión de Derecho Internacional. Además, la Sexta Comisión no se vería frenada por debates de fondo sobre cada elemento en la escala propuesta por la Comisión de Derecho Internacional como sucedería si se tratase de volver a renegociar todos los artículos con miras a hacerlos aceptables para todos los miembros de la Sexta Comisión respecto de todas las misiones especiales. En defensa de este parecer, su delegación ha presentado en los documentos A/C.6/L.699 a L.703 todas las otras enmiendas que desea proponer para los artículos 22 a 47. La distinción entre las misiones especiales "ministeriales" y las "ordinarias" es importante, y su delegación tendría interés en oír los puntos de vista de otras delegaciones sobre la distinción que ha propuesto en principio en su enmienda al artículo 21 (A/C.6/L.697).

7. Con referencia a dicha enmienda, indica que la segunda frase del nuevo párrafo de la enmienda comprende cualquier caso en que el Estado que envía y el Estado receptor convienen en conceder a la persona interesada, aunque no sea técnicamente un ministro, los privilegios e inmunidades concedidos a los ministros y a las misiones especiales encabezadas por un ministro. El efecto de dicha enmienda sería que la parte II del proyecto de artículos (Facilidades, privilegios e inmunidades) se aplicase a un grupo limitado de misiones especiales.

8. Comentando sobre los nuevos artículos propuestos (A/C.6/L.698 y Corr.1), dice que el texto del artículo 47 quater ha sido extraído en gran parte de las secciones 13 y 15 de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de los organismos especializados, pero que no prevé expresamente el empleo de claves o de valijas, ya que el artículo 28, enumerado en el artículo 47 ter se ocupa de esta cuestión.

9. Es importante que la labor de codificación de la Sexta Comisión, basada en los artículos preparados por la Comisión de Derecho Internacional, tenga éxito, ya que un proyecto como éste debe recibir el apoyo de la comunidad mundial.

10. El Sr. DELEAU (Francia), presentando la enmienda de su delegación al artículo 21 (A/C.6/L.692), dice que es claro por el comentario de la Comisión de Derecho Internacional que antes de la segunda guerra mundial no existía ninguna doctrina establecida sobre la cuestión de si los privilegios e inmunidades de las misiones especiales se concedían por simple cortesía o tenían un fundamento jurídico. En la actualidad se reconoce que las misiones especiales tienen derecho a algunos privilegios e inmunidades, aunque todavía no se ha determinado su alcance.

11. En general la Comisión de Derecho Internacional ha basado su estudio en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. La delegación francesa aprueba la idea de que se examine hasta qué punto las normas ya establecidas en el derecho internacional para las misiones diplomáticas permanentes pueden o no aplicarse a las misiones especiales. En una esfera en que el derecho internacional aparece todavía como muy incierto, resulta útil para los Estados el poder remitirse, en defecto de acuerdos especiales, a una norma general aplicable a todas las misiones especiales. Con todo, la delegación francesa desea señalar las dificultades que pueden encontrar los Estados para aplicar una convención que concede a los miembros de las misiones especiales casi todos los privilegios e inmunidades reconocidos a los miembros de las misiones diplomáticas permanentes. Debe recordarse que, en la evolución actual de las relaciones internacionales, todos los Estados reciben gran número de misiones especiales. La convención que prepara la Sexta Comisión obligaría a todos los Estados que la ratificasen a conceder privilegios e inmunidades a un número considerable de personas que podrían estar en cualquier lugar de su territorio, y respecto de las cuales, además, el jefe de la misión diplomática permanente acreditada ante el Jefe de Estado receptor no asumiría responsabilidad alguna. Ello puede suponer una carga considerable para los servicios

públicos, administrativos, jurídicos, fiscales y aduaneros del Estado receptor.

12. Aún más que en el caso de las misiones diplomáticas, los privilegios e inmunidades que se concedan a una misión especial deben justificarse en función de sus necesidades. Es decir que, a fin de no imponer una carga demasiado pesada al Estado receptor y que la convención resulte por ello de difícil aplicación en la práctica, es indispensable no conceder privilegios superfluos. Por otra parte, para que los intereses del Estado que envía queden a salvo, las misiones especiales deben gozar de todos los privilegios e inmunidades indispensables para poder cumplir su cometido con éxito.

13. La delegación francesa ha tratado por ello de definir un estatuto para los miembros de las misiones especiales que tenga en cuenta las necesidades funcionales y la naturaleza temporal de esas misiones. Sus propuestas asegurarán un equilibrio delicado pero esencialmente necesario entre los intereses del Estado que envía y los del Estado receptor. La principal preocupación de la Sexta Comisión en la parte I del proyecto de convención ha sido la de respetar la soberanía del Estado que envía. Parece natural que en la parte II, que trata de la misión una vez que ha sido establecida, imponga al Estado receptor sólo las obligaciones que sean realmente necesarias. Animada de este espíritu, la delegación francesa propone, en el párrafo 3 de su enmienda al artículo 21 (A/C.6/L.692), que los artículos 22 a 27 se apliquen a todas las misiones especiales sin distinción.

14. Estima que en algunos aspectos los privilegios e inmunidades concedidos a los miembros de las misiones especiales deben ser menos amplios que los previstos por la Comisión de Derecho Internacional y para ello propondrá enmiendas a algunos de los artículos de la parte II. Su enmienda al artículo 40 se limitará a corregir un error de redacción. Otras enmiendas aclararán el texto de la Comisión de Derecho Internacional cuando tales aclaraciones faciliten la tarea de las administraciones nacionales, o tendrán más en cuenta el carácter temporal de las misiones especiales y la naturaleza particular de su cometido. Así, la delegación de Francia desea que en el artículo 27 quede claramente indicado que la libertad de circulación estará sometida a las exigencias de la seguridad nacional. Estima que el artículo 44 debe limitar más claramente la duración de los privilegios e inmunidades, sobre todo en lo que respecta a los residentes permanentes del Estado receptor. Si un residente tiene derecho a los privilegios e inmunidades desde la fecha en que se notifica su designación, podrá transcurrir un largo período durante el cual esa persona goce de tales privilegios sin hacer nada que los justifique. También parece necesario, para que el Estado de tránsito asegure las inmunidades previstas en el artículo 43, que esté informado del paso de la misión y que dé su consentimiento expreso al respecto.

15. Por lo demás, en vista del carácter temporal de las misiones especiales, algunas de las disposiciones contenidas en el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional conceden beneficios que sin

duda no son indispensables dadas las circunstancias y que pueden prestarse a abusos en caso de ser enunciados como norma general. Un ejemplo de ello son las exenciones fiscales previstas en los artículos 24 y 33. No parece absolutamente necesario que una misión especial esté exenta (artículo 24) de los impuestos sobre la compra de unos locales que acaso sólo va a ocupar unas pocas semanas, o que sus miembros gocen de los privilegios fiscales concedidos por el artículo 33 durante una estadía que, por definición, es limitada. Consideraciones análogas han llevado a la delegación francesa a sugerir pequeños cambios en el artículo 35, relativo a la franquicia aduanera, y en el artículo 39, relativo a miembros de la familia, los que en la práctica acompañan a los miembros de una misión especial sólo en casos bastante excepcionales.

16. Aparte de estos cambios, la delegación de Francia propone soluciones que tienen un efecto distinto al del texto de la Comisión de Derecho Internacional en sólo seis artículos. En relación con el artículo 28, estima que, como norma general, las misiones especiales deben utilizar las valijas de los puestos diplomáticos o consulares del Estado que envía. Si la misión especial tiene su propia valija, deben aplicársele las normas relativas a la valija consular y no las relativas a la valija diplomática.

17. En cuanto a la inviolabilidad personal de los representantes y del personal diplomático (artículo 29), la delegación francesa sugiere que esas personas puedan verse privadas de su libertad por orden de las autoridades judiciales en caso de delito suficientemente grave, conforme a una decisión judicial firme, y posiblemente cuando sean detenidas in fraganti en el acto de cometer un delito. Por ello, la delegación francesa va a proponer para el artículo 29 una redacción bastante análoga al texto del artículo 41 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares.

18. Estima asimismo que la inmunidad de jurisdicción prevista por el artículo 31 debe limitarse a los actos realizados en el desempeño de funciones oficiales. Por último, la delegación francesa no ve ninguna justificación para la concesión de inmunidad de la jurisdicción del Estado receptor al personal de servicio prevista en el artículo 37 o para la inviolabilidad del personal administrativo y técnico prevista en el artículo 36, y no cree posible asegurar la inviolabilidad del alojamiento particular de los miembros de la misión especial, tal como se dispone en el artículo 30, ya que tal alojamiento puede consistir simplemente en una habitación de hotel.

19. El estatuto que la delegación francesa propone para las misiones especiales es harto liberal, aunque no tanto como el previsto por la Comisión de Derecho Internacional. En todo caso, representa un progreso en relación con la situación actual que permitirá a las misiones especiales desempeñar su cometido en condiciones favorables, al mismo tiempo que los Estados receptores podrán aceptar la convención y aplicarla sin dificultades a gran número de las misiones especiales que puedan llegar a su territorio.

20. Si bien pueden establecerse las mismas normas para todas las misiones especiales, a determinadas personas debe concederse, por razón de su rango, un estatuto especial "intuitu personae", independiente del concedido a otros miembros de la misión especial. En el párrafo 1 de su enmienda al artículo 21 (A/C.6/L.692), la delegación de Francia ha tratado de indicar que el estatuto de un jefe de Estado, cuando encabece una misión especial, no debe regirse por las disposiciones de la convención, sino por el derecho internacional aplicable a los jefes de Estado en visita oficial, ya que la costumbre internacional sobre esta cuestión ha evolucionado lo suficiente y la delegación francesa no ve ninguna necesidad de tratar de codificar las normas consuetudinarias dentro de los límites demasiado rígidos de la convención.

21. Respecto del jefe de gobierno y del ministro de relaciones exteriores, las normas del derecho internacional son ya lo suficientemente claras, pero las normas consuetudinarias no están tan bien establecidas. El estatuto de los ministros es una cuestión controvertida. En consecuencia, la delegación francesa estima que sería útil y razonable establecer que tales personas de alto rango gocen del estatuto correspondiente a los agentes diplomáticos, ya que también ellos viajan cada vez con mayor frecuencia. La referencia que hace el párrafo 2 de la enmienda de su delegación a los ministros "de rango comparable" a los ministros de relaciones exteriores, se ha incluido en vista de la organización constitucional de algunos Estados en que hay diversas categorías de ministros con rangos distintos. La delegación de Francia está dispuesta a aceptar cualquier sugerencia en materia de fraseología que exprese esta idea. El hecho de que se haya puesto entre corchetes la referencia a la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, no obedece a que la delegación francesa tenga objeción alguna a que se mencione dicha Convención en forma expresa, sino a que los Estados que no son partes en la Convención podrían oponerse a tal mención. En tal caso, las palabras "reconocidos a los agentes diplomáticos" serían suficientes, ya que el derecho aplicable a los agentes diplomáticos está firmemente establecido en la costumbre internacional. La segunda frase del párrafo 2 de la enmienda tiene por objeto comprender a personas, tales como los presidentes de asambleas nacionales, que no siempre tienen el rango de ministro, pero cuyas funciones dentro de su Estado son lo suficientemente importantes para justificar que se les conceda el estatuto diplomático cuando forman parte de una misión especial. En algunos casos ese estatuto también podrá justificarse en vista de la importancia nacional de la tarea que se encarga a una persona eminente que integra una misión especial.

22. Con respecto al párrafo 3 de la enmienda, los artículos aludidos, con las enmiendas que considera necesarias la delegación francesa a base de la experiencia y de la práctica administrativa, establecen privilegios e inmunidades que satisfacen las necesidades de las misiones especiales y les aseguran las condiciones necesarias para su debido funcionamiento, sin imponer al Estado receptor unas obligaciones excesivas, habida cuenta del gran número de tales misiones.

El Sr. Gobbi (Argentina), Vicepresidente, ocupa la Presidencia.

23. El Sr. HAMBYE (Bélgica), refiriéndose a la enmienda de su delegación (A/C.6/L.682), encaminada a suprimir el artículo 21, estima inadecuado iniciar la parte II del proyecto de convención con una disposición que se ocupa de los privilegios e inmunidades de personas cuya participación en las misiones especiales es fortuita. El artículo 21 es además redundante, dado que el proyecto de convención no suprime ni expresa ni implícitamente el derecho internacional ni las normas consuetudinarias de derecho que codifica. Independientemente de lo que ocurra con el proyecto de convención, los usos y costumbres que en la actualidad rigen el trato de las personas de alto rango continuarán en vigor y seguirán siendo aplicados, y en consecuencia no tiene objeto enunciarlos en la convención. Se trata de una cuestión ya prevista por los usos y costumbres no codificados del derecho internacional. Además, el texto redactado por la Comisión de Derecho Internacional es vago y se presta a diversas interpretaciones (por ejemplo, la expresión "demás personas de rango elevado"), y en la práctica ocasionaría dificultades.

24. El Sr. NAINA MARIKAR (Ceilán) expresa preocupación sobre una asimilación demasiado estrecha de las misiones especiales a las misiones diplomáticas permanentes especialmente cuando ello supone extender indebidamente los privilegios e inmunidades — que con excesiva frecuencia se concede ya — a grupos de personas cuyo número, condición y funciones no se pueden prever. Su delegación es partidaria de una aplicación más estricta del principio que informa el artículo 22, según el cual el Estado receptor sólo debe dar a la misión especial las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones, habida cuenta de la naturaleza y del cometido de la misión.

25. En su país, cualquier excepción a la arraigada tradición de igualdad ante la ley sólo se puede hacer luego de un estudio sumamente atento de su necesidad y, sobre todo, el Gobierno ha de poderla justificar ante la opinión pública mostrando que no constituye favoritismo respecto a un grupo privilegiado y quizá destacado. El ejemplo más patente de tal excepción es el cuerpo diplomático, al que su Gobierno otorga todos los privilegios e inmunidades que están de acuerdo con el derecho internacional. Recientemente se ha concedido ciertos privilegios e inmunidades a órganos oficiales extranjeros, a las Naciones Unidas, a otras organizaciones internacionales y a su personal, mediante leyes especiales o por decisiones administrativas conforme a la actual práctica internacional, pero siempre tras un estudio detenido de las consecuencias políticas, administrativas y fiscales.

26. A juicio de la delegación de Ceilán, el artículo 22, una vez ampliado para que abarque no sólo las facilidades, sino también los privilegios e inmunidades, podría muy bien colocarse al principio de la parte II del proyecto de convención como exposición concisa del principio funcional que debe servir de base a todas las disposiciones de la convención. Vistos a la luz de esta concepción funcional enunciada en el artículo 22, los siguientes artículos

parecen conferir privilegios e inmunidades que van más allá de lo necesario, habida cuenta de la naturaleza y del cometido de las misiones especiales, y que desde luego no se pueden distinguir virtualmente de los que se conceden a las misiones diplomáticas permanentes, cuyas tradiciones y exigencias funcionales son totalmente diferentes en muchos aspectos. Las disposiciones que contiene el proyecto parecen apropiadas para las misiones encabezadas por funcionarios de alto rango, las que pueden combinar sus altas funciones representativas con un cometido concreto durante una misión especial, por lo que la concepción funcional exige que las misiones especiales de esa categoría reciban el trato óptimo que la ley pueda ofrecer y lo exige también la necesidad de salvaguardar las relaciones de amistad entre los Estados, proteger la dignidad, el personal y los bienes de las misiones especiales de alto rango y velar por que ninguna disposición legal o administrativa comprometa su eficacia.

27. En cambio, cuando se trata de misiones especiales que no son de esa elevada categoría, la concepción funcional no parece exigir la protección virtualmente completa que se da a las misiones dirigidas por funcionarios de alto rango. Las exenciones a que son acreedoras tales misiones tienen más el carácter de inmunidad soberana que de privilegios e inmunidades diplomáticos. No hay un compendio mejor de tales exenciones que el contenido en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas y en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados. Los principios consagrados en esas Convenciones no sólo están bien equilibrados y se basan en una concepción funcional que ha pasado a formar parte de la práctica de los Estados, sino que además tienen el mérito de haber sido aceptados por gran número de Estados. El Acuerdo entre Austria y el Organismo Internacional de Energía Atómica^{1/} brinda otro ejemplo del amplio favor de que gozan un tipo de exenciones que los Estados consideran razonables para misiones especiales que son esencialmente de naturaleza práctica.

28. El proyecto de la Comisión de Derecho Internacional va demasiado lejos al no hacer ninguna distinción de categorías de misiones especiales y al dar a todas ellas privilegios e inmunidades comparables a los de las misiones diplomáticas permanentes. Ha de hacerse tal distinción como corolario de la concepción funcional que ha sido respaldada por todos los Estados por estimar que es la única base racional para que los privilegios e inmunidades concedidos a los diplomáticos acreditados puedan hacerse extensivos a otras personas.

29. Las enmiendas del Reino Unido (A/C.6/L.697 y A/C.6/L.698 y Corr.1) contribuyen mucho a restablecer el equilibrio, sin violentar la estructura básica del proyecto de convención, y dan expresión a la concepción funcional más efectivamente que los artículos preparados por la Comisión de Derecho Internacional en su forma actual. Por ello la delegación ceilanesa apoya esas enmiendas, pero sugiere que se haga una adición al artículo 22 a fin de que

^{1/} Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 339, 1959, No. 4849.

mencione no sólo las facilidades, sino también los privilegios e inmunidades y que ese artículo, así modificado, constituya el párrafo 1 de un artículo 20 bis, cuyo párrafo 2 sería el párrafo propuesto por la delegación del Reino Unido en la enmienda A/C.6/L.697. El artículo 20 bis contendrá así una exposición clara de los principios básicos que han de ser elaborados en las disposiciones subsiguientes de la parte II del proyecto de convención.

30. El Sr. ALCIVAR (Ecuador) pide que el Consultor técnico explique la concepción que tiene la Comisión de Derecho Internacional de la parte II del proyecto de convención. En particular, desearía saber qué privilegios e inmunidades especiales se conceden según el derecho internacional a los jefes de Estado, ministros y, en general, a las misiones de alto rango.

Se levanta la sesión a las 12.25 horas.