RELACIONES E INMUNIDADES CONSULARES

[Tema 4 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/108

Informe de Jaroslav Zourek, Relator Especial

[*Texto original en francés*]
[*15 de abril de 1957*]

INDICE

PARTE I	*Párrafo*	*Página*
CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	1 – 51	78
1. Introducción	1 – 4	78
2. Origen de los consulados	5 – 14	79
3. Evolución de los consulados	15 – 51	80
CAPÍTULO II. CODIFICACIÓN DEL DERECHO CONSULAR	52 – 65	84
CAPÍTULO III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA MISIÓN CONSULAR	66 – 73	85
CAPÍTULO IV. CÓNSULES HONORARIOS Y CÓNSULES QUE EJERCEN UNA ACTIVIDAD LUCRATIVA	74 – 79	86
CAPÍTULO V. CUESTIONES DE MÉTODO	80 – 87	87
CAPÍTULO VI. CUESTIONES DE TERMINOLOGÍA	88 – 101	88

PARTE II	
INTRODUCCIÓN	89
PROYECTO DE ARTÍCULOS PROVISIONALES REFERENTES A LAS RELACIONES E INMUNIDADES CONSULARES	90
CAPÍTULO I. RELACIONES CONSULARES	90
Artículo 1. Establecimiento de relaciones consulares	90
Artículo 2. Acuerdo sobre la circunscripción consular	92
Artículo 3. Clases de representantes consulares	92
Artículo 4. Adquisición de la condición jurídica consular	93
Artículo 5. Poderes del Estado para el nombramiento de representantes consulares	94
Artículo 6. Carta patente	94
Artículo 7. Exequátur	95
Artículo 8. Denegación del exequátur	96
Artículo 9. Reconocimiento provisional	97
Artículo 10. Obligación de informar a las autoridades de la circunscripción consular	97
Artículo 11. Gestión interina	98
Artículo 12. Relaciones consulares con los Estados y los gobiernos no reconocidos	98
Artículo 13. Funciones consulares	99
Artículo 14. Extensión de las atribuciones consulares cuando no exista una misión diplomática del Estado que envía	101
Artículo 15. Cónsules generales-encargados de negocios	102
Artículo 16. Ejercicio de funciones consulares en interés de un tercer Estado	102
Artículo 17. Retiro del exequátur	103
Artículo 18. Cesación de las funciones consulares	103
Artículo 19. Ruptura de las relaciones consulares	104
CAPÍTULO II. PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS REPRESENTANTES CONSULARES DE CARRERA	104
Artículo 20. Protección e inmunidades de los representantes consulares y del personal consular	104
Artículo 21. Escudo del Estado representado	105

Página

Artículo 22. Bandera nacional 106
Artículo 23. Comunicaciones con las autoridades del Estado representado 106
Artículo 24. Comunicaciones con las autoridades del Estado de residencia 106
Artículo 25. Inviolabilidad de la correspondencia, de los archivos y de los locales consulares. 107
Artículo 26. Percepción de los derechos consulares 108
Artículo 27. Inmunidad de jurisdicción 108
Artículo 28. Inmunidad fiscal 108
Artículo 29. Franquicias aduaneras 109
Artículo 30. Exención de prestaciones militares y personales 109
Artículo 31. Leyes de seguridad social 110
Artículo 32. Declaraciones como testigos ante los tribunales de justicia y ante las autoridades administrativas 110
Artículo 33. Jurisdicción del Estado de residencia 110
Artículo 34. Obligaciones del Estado de residencia en ciertos casos especiales 111

CAPÍTULO III. PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS CÓNSULES HONORARIOS Y DE LOS FUNCIONARIOS ASIMILADOS 111
Artículo 35. Cónsules honorarios 111
Artículo 36. Atribuciones de los cónsules honorarios y de los funcionarios asimilados . . . 111
Artículo 37. Situación jurídica de los cónsules honorarios y de los funcionarios asimilados . 112

CAPÍTULO IV. DISPOSICIONES GENERALES 112
Artículo 38. Relación entre los presentes artículos y las convenciones anteriores 112
Artículo 39. Aceptación completa o parcial 112

CAPÍTULO V. CLÁUSULAS FINALES 112

PARTE I

CAPÍTULO I

EVOLUCION HISTORICA [1]

1. INTRODUCCIÓN

1. La institución de los consulados es mucho más antigua que la de las misiones diplomáticas permanentes. Nació de la necesidades del comercio internacional y las relaciones comerciales constituyeron su base económica.

[1] Principales obras que han sido o pueden ser consultadas acerca de la evolución histórica de los consulados:

Henry BONFILS, *Manuel de droit international public* (*Droit des gens*), 3.ª ed. prep. por P. Fauchille (París, Arthur Rousseau, 1901), págs. 410-439.

Alberto M. CANDIOTI, *Historia de la institución consular en la antigüedad y en la Edad Media* (Buenos Aires, Editora Internacional, 1925).

C. CARDAHI, *La conception et la pratique du droit international privé dans l'Islam*, Académie de droit international, *Recueil des cours*, 1937, II (París, Librairie du Recueil Sirey), págs. 537 *et seq.*

Francesco P. CONTUZZI, *La instituzione dei consolati ed il diritto internazionale europeo nella sua applicabilità in Oriente* (Nápoles, 1885).

DÖLGER, Corpus der griechischen Urkunden des Mittelalters und der neueren Zeit. Reihe A, Abteilung I : Registen der Kaiserurkunden des Oströmischen Reiches (Münichen, 1924-1932), 3 fasc.

H. DÉHERAIN, *Les premiers consuls de France sur la côte septentrionale de l'Anatolie, Revue de l'histoire des colonies françaises*, año 12 (1924), 3er. trimestre (París, Société de l'histoire des colonies françaises).

Paul FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, 8.ª ed. (París, Rousseau et Cie., 1926), t. I, parte IIII, págs. 111-230.

L.-J.-D. FÉRAUD-GIRAUD, *De la juridiction française dans les Échelles du Levant et de Barbarie. Étude sur la condition légale des étrangers dans les pays hors chrétienté*, 2.ª ed. (París, A. Marescq aîné, 1866).

Ernest GENEVOIS, *Histoire critique de la juridiction consulaire* (París, A. Durand et Pedone Lauviel, 1866).

Frank E. HINCKLEY, *American Consular Jurisdiction in the Orient* (Washington, D. C., W. H. Lowdermilk and Co., 1906).

F. I. KOZHEVNIKOV, *Uchobnoe posobie po mezhdunarodnomu publichnomu pravu*, t. III : *Organi vneshnij znachenii* (Moscú, 1945), págs. 37-39.

Karl LIPPMANN, *Die Konsularjurisdiktion im Orient* (Leipzig, Verlag von Veit & Comp., 1898).

F. MARTENS, *Das Consularwesen und die Consularjurisdiktion im Orient*, trad. del ruso por H. Skerst (Berlín, Weidmannsche Buchhandlung, 1874).

M. L. DE MAS-LATRIE, *Traités de paix et de commerce et documents divers concernant les relations des Chrétiens avec les Arabes de l'Afrique septentrionale au moyen âge* (Paris, Henri Plon, 1866 y 1872), 2 vols.

Alex. DE MILTITZ, *Manuel des consuls* (Londres-Berlín, A. Asher, 1837-1842), 5 vols.

J. M. PARDESSUS, *Collection de lois maritimes antérieures au XVIIIe siècle* (París, Imprimerie Royale, 1828-1845), 6 vols.

G. PELISSIÉ DU RAUSAS, *Le régime des capitulations dans l'Empire ottoman*, 2.ª ed., (París, Arthur Rousseau, 1910-1911), 2 vols.

V. P. POTËMKIN, ed., *Istoria diplomatii* (Moscú-Leningrado, OGIZ, 1941-1945), 3 vols.

H. G. RAWLINSON, *Intercourse between India and the Western World—From the earliest times to the Fall of Rome*, 2.ª ed. (Londres, Cambridge University Press, 1926).

G. SALLES, *L'institution des consulats. Son origine, son développement au moyen âge chez les différents peuples, Revue d'histoire diplomatique*, año 11, N.º 2 (París, Ernest Leroux, 1897).

Marcel SIBERT, *Traité de droit international public* (París, Librairie Dalloz, 1951), t. II, págs. 64-95.

L. STRISOWER, « Konsulargerichtbarkeit », en E. Mischler y J. Ulbrich, eds., *Österreichisches Staatswörterbuch*, 2.ª ed. (Viena, Alfred Hölder, 1907), vol. III, págs. 170-200.

Graham STUART, *Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires*, Académie de droit international, *Recueil des cours*, 1934, II (París, Librairie du Recueil Sirey), págs. 463-570.

Charles James TARRING, *British Consular Jurisdiction in the East* (Londres, Stevens and Haynes, 1887).

2. Ya en la antigüedad, en la época de la esclavitud, las relaciones comerciales entre pueblos diferentes dieron origen a instituciones que pueden considerarse como precursoras de los consulados modernos. El comercio impulsó a los comerciantes de entonces hacia países extranjeros, a menudo muy lejanos, y muy distintos por sus costumbres y sus leyes. Esto explica la preocupación de los comerciantes de someter sus litigios a jueces de su elección, que dictaran sentencia según sus respectivas leyes nacionales. En la Grecia antigua, los residentes extranjeros designaban a unos protectores llamados *prostates*, que les servían de intermediarios en sus relaciones judiciales y políticas con el Estado donde residían. Según Herodoto, los egipcios permitieron a los griegos establecidos en Naucratis seis siglos antes de nuestra era que designaran un magistrado llamado también *prostates* encargado de aplicarles las leyes de su patria. En la misma época existieron en algunos pueblos de la India jueces especiales para extranjeros.

3. La necesidad que tenían las ciudades griegas de asegurar la protección de su comercio y de sus ciudadanos en las demás ciudades fué el origen de la *proxenie*, que ofrece una gran analogía con los cónsules honorarios de los tiempos actuales. Los *proxenes* eran escogidos entre los ciudadanos de la ciudad cuya protección se solicitaba. El deber del *proxene* era sobre todo proteger a los ciudadanos de la ciudad que representaba, actuar en su nombre ante las asambleas, servirles de testigo al otorgar testamento, ocuparse de la sucesión de los extranjeros fallecidos sin dejar herederos y garantizar la venta de los cargamentos. Introducían a los embajadores extranjeros en las asambleas y en los templos y preparaban los tratados concertados entre su propio país y la ciudad que representaban[2]. Se sabe de casos en que sus países les enviaron luego como embajadores al país que habían representado (Callias, que fué *proxene* de Esparta en Atenas fué después embajador de Atenas en Esparta).

4. Entre los romanos, la institución del patronato tuvo cierta semejanza con la de la *proxenie* griega, pero fué, sobre todo, la creación, el año 242 antes de J. C., del pretor peregrino, *praetor peregrinus*, magistrado encargado de juzgar los litigios entre extranjeros (peregrinos), o entre extranjeros y ciudadanos romanos, la que respondió a la necesidad de aplicar la justicia a los comerciantes extranjeros según unos principios jurídicos menos formalistas que los del derecho civil romano, y por consiguiente mucho más adaptados a las necesidades del comercio que el derecho romano antiguo; es decir que los extranjeros eran juzgados según las normas del *jus gentium*, que comprendía a la vez las normas nacidas de las relaciones comerciales internacionales y otras normas tomadas del derecho de las naciones extranjeras.

2. Origen de los consulados

5. Después de la caída del Imperio romano de Occidente, en el año 476, la Europa occidental vivió durante varios siglos en un régimen de economía agrícola, pero Bizancio siguió siendo el centro de un importante comercio internacional basado en el Asia Menor. Mantuvo un intercambio constante con los países de Oriente, con Italia, con los reinos francos y con el mundo eslavo, dentro del cual el imperio de la Gran Moravia y Bulgaria, en el siglo IX, y el Estado de Kiev de Rurik, en los siglos IX y X, sostuvieron con Bizancio relaciones económicas y políticas muy frecuentes.

6. Atraídos por este comercio internacional, muchos extranjeros se establecieron en Constantinopla y en las otras ciudades del Imperio bizantino. Los comerciantes procedentes de la misma ciudad o del mismo país residían en el mismo barrio, organizaban allí una comunidad autónoma (cofradías, colonias), construían sus almacenes, sus oficinas administrativas y sus iglesias y continuaban rigiéndose por su ley nacional. Entre las ciudades italianas, Venecia y Amalfi primero, Génova y Pisa más tarde, fundaron colonias florecientes en Constantinopla. Los búlgaros mantuvieron también almacenes comerciales a partir del siglo IX, y los mercaderes rusos se instalaron también en un barrio aparte en el siglo X. Estas comunidades, fundándose en el principio del carácter personal de las leyes, generalmente admitido en la época del feudalismo, no tardaron en conseguir el reconocimiento de una cierta autonomía y, en particular, del derecho de nombrar magistrados especiales que empezaron a llamarse «cónsules» a partir del siglo XII.

7. Así, Venecia obtuvo en el año 1060 el derecho de enviar a Constantinopla magistrados encargados de juzgar a sus conciudadanos en materia civil y criminal y, en el siglo siguiente, el emperador Alexis III, en su bula de oro, concedió, en 1199, a los venecianos el privilegio de que sus propios magistrados juzgasen incluso los litigios que pudieran tener con los súbditos del Imperio bizantino. En 1204, la República de Génova obtuvo el derecho de ocupar, bajo la autoridad de sus magistrados especiales, un barrio de Constantinopla desde donde sus mercaderes extendieron sus relaciones comerciales hasta las costas meridionales del Mar Negro. En 1243, los comerciantes de la ciudad de Montpellier tenían un cónsul y una calle en Constantinopla, y en 1340 la ciudad de Narbona obtuvo el derecho de instalar allí los suyos.

8. Cuando, a partir del siglo VII de nuestra era, una gran parte del territorio del Imperio romano cayó en poder del Islam, los Estados musulmanes concedieron a los comerciantes de las ciudades de Occidente en régimen de protección que es donde tuvieron su origen las capitulaciones. Fué la ciudad de Pisa, al parecer, la primera que obtuvo ese régimen en Marruecos, en 1133; Montpellier lo consiguió en Alejandría, en 1267 y Narbona en esa misma ciudad, en 1377.

9. Las necesidades del comercio internacional, análogas a las que habían dado origen a las comunidades autónomas con sus magistrados propios en el Imperio bizantino y en los Estados musulmanes, motivaron el establecimiento de almaneces o factorías en los principados cristianos de la época de las Cruzadas. La ciudad de Amalfi fundó factorías en el reino de Jerusalén (1157), en Antioquía y en Trípoli (1170), en la ciudad de Acre (1110) y en la ciudad de Tiro (1123), y Pisa en Tiro (1187). Las Cruzadas tuvieron como consecuencia la

[2] Stuart, *op. cit.*, pág. 484.

extención considerable de la red de factorías autónomas. Marsella obtuvo el permiso de nombrar cónsules en Tiro y en Beirut (1223), Montpellier en Antioquía y en Trípoli (1243), en la isla de Chipre (1254) y en la de Rodas (1356), y la ciudad de Narbona en la isla de Rodas (1351).

10. La institución de los jueces especiales se mantiene, después de la caída del Imperio romano de Occidente, incluso en Europa occidental, en donde las tribus de los invasores bárbaros, organizadas militarmente, fundaron sobre las ruinas del Imperio Estados feudales que se caracterizan por la autarquía de los dominios feudales, la decadencia de las ciudades y un retorno a la economía agrícola, por el particularismo de la economía y del poder, y por la personalidad de las leyes. En la medida en que el comercio consiguió subsistir, se mantuvo igualmente la institución de los jueces especiales. Así, en los siglos V y VI, existen entre los visigodos unos magistrados especiales llamados *telonarii*, que tienen por misión juzgar los litigios entre comerciantes extranjeros con arreglo a sus propias leyes. Las grandes invasiones de los hunos (siglo V), de los avaros (siglo VI) y de los lombardos (siglo VI) destruyeron, sin embargo, casi totalmente, el comercio exterior de Europa occidental y meridional.

11. En esta parte de Europa el comercio no renació hasta mucho más tarde gracias a la separación entre la artesanía y la agricultura, la fabricación de productos destinados al mercado, el renacimiento de las antiguas ciudades romanas que se habían despoblado en la época de la invasión y la fundación de nuevas ciudades en el seno de la sociedad feudal. Se estableció un comercio internacional con ciudades italianas, eslavas y francas primero, con los Estados islámicos después y, más tarde, con los puertos situados en las costas del Océano Atlántico, del Mar del Norte y del Báltico.

12. En la parte occidental de la cuenca mediterránea, se produjo una evolución paralela. En la mayoría de las ciudades que se dedicaban al comercio y a la industria, se crearon unos magistrados especiales llamados «jueces-cónsules» o «cónsules mercantiles» que tienen por cometido resolver los litigios entre los extranjeros y los comerciantes del país.

13. La necesidad de proteger sus intereses en el extranjero impulsó pronto a las ciudades mercantiles a enviar magistrados análogos a las ciudades y puertos extranjeros. Se les designaba con el nombre de «cónsules de ultramar» o «cónsules en el extranjero». En una época en que la inseguridad era general, el principal objetivo de la creación de estos cónsules era asegurar a los comerciantes de la ciudad de donde procedía el juez un *depósito seguro* y una *jurisdicción* que protegiera los intereses de los mercaderes y de los patronos de embarcaciones y permitiera resolver sus litigios con arreglo a las leyes de su país.

14. Fué por lo tanto la institución de magistrados especiales encargados de fallar los pleitos entre mercaderes la que dió lugar al nacimiento de los consulados. Como lo muestra ya la historia de los primeros siglos de nuestra era, esos jueces aparecen en todos aquellos lugares en que nace el comercio internacional. Su existencia parece confirmada en China (siglo VIII), en la India y en los países árabes (siglo IX); pero en Europa, con motivo de las relaciones internacionales entre Europa y Bizancio, la institución de los consulados hizo su primera aparición. Ya en 945, en virtud del tratado concertado entre el Estado de Kiev y el Emperador de Bizancio, los comerciantes rusos estaban bajo la protección de un funcionario ruso que debía fallar sus pleitos. El papel que desempeñó en aquella época el Imperio bizantino en el comercio internacional explica la considerable ampliación del sistema de consulados.

3. Evolución de los consulados

Primer período: El cónsul actúa principalmente como juez

15. Bajo el impulso del comercio internacional, la institución de los cónsules se extendió rápidamente en los siglos XIII y XIV, no sólo en la cuenca del Mediterráneo, sino también en las costas del Atlántico, del Mar del Norte y del Mar Báltico. Las repúblicas italianas, en particular, intercambiaban cónsules entre ellas y establecieron consulados en España. En 1251, la ciudad de Génova obtuvo del rey Fernando III de Castilla el derecho de tener en Sevilla cónsules que gozaban de poderes no sólo para fallar los pleitos entre genoveses, sino también entre genoveses y sevillanos. En el siglo XIII, Venecia tenía cónsules en más de treinta ciudades. En 1347, el rey Pedro IV de Aragón confirió a la ciudad de Barcelona el derecho de crear un tribunal consular.

16. La importancia que tenían en los siglos XIII y XIV las repúblicas italianas y las ciudades de Marsella, Valencia y Barcelona en el comercio internacional, explica que, a partir del siglo XIII, sintieran la necesidad de enviar cónsules a las ciudades y puertos de las costas del Océano Atlántico, del Mar del Norte y del Mar Báltico. En 1402, las repúblicas italianas enviaron cónsules a Londres y a los Países Bajos. En 1485, Inglaterra, bajo Ricardo III, envió su primer cónsul a Italia y, antes de fines del siglo XV, nombró cónsules en los Países Bajos, Suecia, Noruega y Dinamarca.

17. Las ciudades hanseáticas y las ciudades de Flandes fundaron en la misma época, en las costas del Océano Atlántico y en las del Mediterráneo, establecimientos comerciales regidos por unos funcionarios llamados *aldermen*, conservadores, pretores o cónsules.

18. El derecho, las costumbres y los usos aplicados por los cónsules de esa época han llegado hasta nosotros en forma de compilaciones o recopilaciones de derecho marítimo. El primer código que trata de la misión que corresponde a los cónsules se conoce con el nombre de *Tablas amalfitanas* o *Tablas de Amalfi*, y data probablemente del siglo XI. Este código tenía como finalidad principal proteger los intereses de los armadores de la época. Otra recopilación de textos, de origen francés, que datan de la época feudal, es el documento llamado *Juicios de Oléron*, que se conocen también con el título de *Roles* (*o Carta*) *de Oléron*. Es una recopilación privada de fallos del tribunal de justicia de la isla de Oléron, que trata también de las relaciones entre los patronos de buques y las tripulaciones. Esa recopilación data probablemente de fines del siglo XI o de principios del siglo XII. Se ha aplicado durante mucho tiempo en los países de Europa occidental.

19. La más conocida de las compilaciones de usos marítimos es, sin duda alguna, el *Libro del Consulado del Mar* (*Consolato del Mare*), que fué redactado, según la opinión general, en Barcelona, en el siglo XIV. Constituye una modificación completa del derecho marítimo de esa época, según el cual los litigios entre marinos y comerciantes eran fallados por dos magistrados llamados cónsules.

20. El *Consulado del Mar* fué aceptado, al parecer, en casi todas las ciudades marítimas del Mediterráneo y gozaba de una gran autoridad. En las ciudades pertenecientes a la Liga Hanseática fueron, en cambio, los *Códigos de Lübeck* y el *Derecho Marítimo de Wisby*, ciudad situada en la isla de Götland, los textos que constituyeron, más o menos en la misma época, la base de la práctica internacional.

21. La desaparición de los reinos cristianos de Levante y la conquista de Constantinopla por los turcos en 1453 no afectaron a la existencia de las colonias de mercaderes establecidas en los países de Levante. Para garantizarles la posibilidad de ejercer el comercio y de someter sus litigios a sus cónsules nacionales y según sus leyes nacionales, las ciudades italianas y los reyes de Francia obtuvieron de la Sublime Puerta y de los jefes de los Estados árabes unas concesiones especiales llamadas *capitulaciones*. La competencia de los cónsules en los países sometidos al régimen de capitulaciones se extendió más tarde a los asuntos penales y administrativos (de policía); los ciudadanos extranjeros estaban exentos completamente de la jurisdicción del Estado territorial y gozaban de extraterritorialidad.

22. De las ciudades italianas, Génova firmó capitulaciones con el Imperio Otomano en 1453 y Venecia en 1454. Francia fué la primera de las grandes potencias que obtuvo el mismo privilegio en 1535.

Segundo período: El cónsul como representante del Estado

23. En el siglo XVI, la consolidación del poder de los reyes en los Estados feudales, el incremento de las fuerzas productivas en el interior del sistema feudal, el desarrollo de las ciudades y la expansión del comercio internacional a raíz de los grandes descubrimientos geográficos, crearon condiciones favorables para el desarrollo de la institución de los cónsules.

24. Para darse cuenta de la gran importancia que esta institución tenía en aquella época, hay que hacerse cargo de las dificultades con que tropezaba entonces el comercio internacional. Por de pronto, cada país miraba con recelo las actividades comerciales de una nación extranjera, considerando que podían causar perjuicio a sus ciudadanos. Además, la inseguridad de las vías marítimas y de las comunicaciones terrestres eran factores muy desfavorables para el comercio, así como las guerras, tan frecuentes en la época feudal. Los tratados internacionales representaban una garantía dudosa y las misiones diplomáticas eran relativamente poco frecuentes y, en general, de corta duración. En tales condiciones, sólo los cónsules se hallaban en situación de asegurar una protección, por pequeña que fuera, al comercio internacional. Pero para ello habían de tener una autoridad suficiente, lo que creó la necesidad de transformar al cónsul-juez en un verdadero funcionario público. El Estado se arrogó el derecho de enviar los cónsules, que dejaron de ser representantes de los mercaderes y se convirtieron en representantes oficiales del Estado. Se le asignaron también ciertas funciones diplomáticas y con ellas los privilegios e inmunidades correspondientes.

25. Esta situación explica el origen de las discusiones, tan frecuentes en el siglo XVII, sobre la cuestión de si los cónsules son o no funcionarios públicos. Su eco persiste aún en el siglo XIX. Así, el Sr. Engelgherdt, en el informe que presentó al Instituto de Derecho Internacional en 1894, defendió la teoría de que el cónsul representa, «en el círculo más o menos restringido de su competencia, tanto los intereses del Estado mandante como los de los regnícolas y que participa así, hasta cierto punto, del atributo esencial de los cargos diplomáticos.» [3]

26. Pueden verse los últimos vestigios de esta antigua disputa en las disposiciones de ciertas convenciones más antiguas con las cuales las partes contratantes juzgaron oportuno resolver la cuestión de una manera expresa en sentido negativo, para salir al paso de cualquier equívoco. (Véase, por ejemplo, el párrafo primero del artículo 6 de la convención entre Cuba y los Países Bajos de 31 de diciembre de 1913).

Tercer período: Protección del comercio y de la navegación

27. La poderosa expansión de las fuerzas productivas de los países de Europa occidental provocó profundos cambios en la vida interior y en las relaciones exteriores de los Estados durante la primera mitad del siglo XVII. Bajo la presión ejercida por la imperiosa necesidad de crear un amplio mercado nacional, se fué constituyendo la unidad de los Estados de la Europa occidental. El Estado, al vencer los particularismos feudales, empezó a afirmar su soberanía nacional y su independencia. El ejercicio de la jurisdicción civil y penal por los cónsules se hizo incompatible con el poder soberano del Estado territorial. En toda Europa el poder de los cónsules pasó a manos del Estado.

28. Esta reducción de las atribuciones habituales de los cónsules afectó primero a los poderes frente a los ciudadanos del Estado de residencia. Hasta mucho más tarde no empezó el Estado a valerse también de su poder judicial respecto de los extranjeros. El Convenio del Pardo, que firmaron Francia y España el 13 de marzo de 1769 («Convenio entre la Corte de España y la de Francia para reglamentar mejor las funciones de los Cónsules y Vicecónsules de ambas Coronas en sus Puertos y Dominios respectivos»), prescribe todavía que los conflictos «entre súbditos de una de las partes contratantes en el territorio de la otra parte y, especialmente, los que surjan entre gente de mar, serán juzgados por los cónsules respectivos, sin que pueda intervenir ningún funcionario del territorio». En virtud de ese mismo artículo, las apelaciones contra esos juicios se habrán de interponer exclusivamente ante los tribunales del país de origen de los cónsules.

29. La reducción de las atribuciones de los cónsules se efectuó también en otro sentido. La aparición de las misiones diplomáticas permanentes y su generalización

[3] *Annuaire de l'Institut de droit international*, nueva edición abreviada (París, A. Pedone, 1928, vol. III, pág. 415).

en Europa en los siglos XVI y XVII tuvo como consecuencia que los cónsules perdieran su competencia diplomática.

30. A consecuencia de esa evolución, la función del cónsul sufrió una transformación radical. La competencia en asuntos diplomáticos y judiciales, de la que derivaban la mayor parte de sus atribuciones en la época anterior, queda sustituída por la misión de velar por los intereses del Estado y de sus ciudadanos, *particularmente en materia de comercio, industria y navegación.*

31. Como esta transformación sólo tuvo lugar en los países europeos, la condición de los cónsules en los países sometidos al régimen de capitulaciones permaneció intacto. Los representantes consulares continuaron gozando allí de los privilegios e inmunidades diplomáticos. Más tarde, ese régimen de excepción fué impuesto a otras naciones de Asia, Africa y Europa.

32. La importancia que conceden los Estados al servicio consular se patentiza en las reglamentaciones nacionales de ese servicio. El primer reglamento consular fué promulgado en Francia en 1681 por Colbert en su *Ordenanza de la marina* y sirvió de modelo para la organización de los servicios consulares de otros varios Estados. Al mismo tiempo, la multiplicación de las relaciones económicas entre Estados contribuyó a generalizar esa institución.

33. En el siglo XVII, Inglaterra, Suecia y Dinamarca enviaron cónsules a Rusia, que no envió, sin embargo, cónsules al extranjero hasta el comienzo del siglo XVIII: a Amsterdam (1707), a Venecia (1711), a Hamburgo (1715), a París (1715), a Breslau (1717), a Amberes (1717) a Viena y a Lieja (1718), a Nuremberg (1722) y a Burdeos y Cádiz (1723). Austria, que tenía ya consulados en los países de Levante, los estableció en Europa en 1752. Los Estados Unidos de América crearon su primer consulado en Francia en el año 1780.

34. La abolición del sistema feudal y la revolución industrial que se realizó a principios del siglo XIX tuvieron como resultado un desarrollo hasta entonces desconocido de las comunicaciones, del comercio internacional y de los viajes al extranjero. Ello dió lugar a un aumento extraordinario del número de consulados y la reglamentación del servicio consular por los Estados. En Francia, el edicto de 1778 y las ordenanzas de 1781 introdujeron importantes modificaciones en la *Ordenanza de la marina.* En 1833 una serie de ordenanzas vino a completar esta reglamentación. En los Estados Unidos de América, la primera legislación relativa a los cónsules se elaboró en 1792. Prusia publicó sus primeros reglamentos consulares en 1796, Cerdeña en 1815, Rusia en 1820, modificados en 1858, la Gran Bretaña en 1825, y los Países Bajos en 1838. La Confederación germánica promulgó una ley relativa a organización consular en 1867, y la completó más tarde con las instrucciones de 1871 y 1873. Otros Estados reglamentaron también su servicio consular en el siglo XIX. Se pueden citar como ejemplo Colombia (ley orgánica de 1866), Paraguay (reglamento de 1871), Principado de Mónaco (ordenanza de 1878), Rumania (reglamento consular de 1880), Bolivia (reglamento consular de 1887), República Dominicana (ley orgánica de 1887), Guatemala (reglamento de 1892), República de San Marino (ley de 1892), Perú (reglamento consular de 1898) y Japón (reglamento de 1899).

35. Durante el siglo XX, casi todos los Estados tomaron medidas encaminadas a reglamentar el servicio consular, y muchos de ellos elaboraron también normas que definían la situación jurídica de los cónsules extranjeros en su territorio.

36. El desarrollo de las relaciones consulares se refleja también en el número cada día mayor de tratados bilaterales que contienen disposiciones referentes a los cónsules. Phillimore cita una lista de 140 tratados concluídos antes de 1876 y relativos a las funciones, poderes y privilegios de los cónsules[4]. De esos tratados, 10 fueron concertados en el siglo XVII, 33 en el XVIII y 94 en el XIX.

37. La importancia que tiene la institución consular para las relaciones económicas entre los Estados y la necesidad de definir el estatuto jurídico de los cónsules explican que Francia y España concluyeron el Convenio del Pardo de 13 de marzo de 1769. Este convenio, que establecía una reglamentación detallada de la situación de los cónsules de ambos Estados, fué el punto de partida de las convenciones consulares[5].

Abolición del régimen de capitulaciones

38. Después de constituirse los Estados nacionales independientes, el mantenimiento de la jurisdicción consular en los países sometidos al régimen de capitulaciones se encontró, como lo hizo observar ya el profesor Fauchille, en abierta oposición con «la unidad y la homogeneidad nacionales y con el derecho de soberanía de los Estados».[6] La supresión de la jurisdicción civil y penal de los cónsules en Europa infundió forzosamente a la aplicación de ese régimen en los países no europeos un carácter de discriminación contrario a los principios de la soberanía y de la igualdad entre los Estados. Es natural, por lo tanto que no tardara en manifestarse un movimiento para la supresión de ese régimen de excepción.

39. Algunos Estados se salieron del régimen capitular en el momento de conseguir su independencia nacional. Ese fué, en particular, el caso de Serbia, Bulgaria, Rumania y, más tarde, Siria y Líbano. Otros Estados vieron desaparecer ese régimen al caer bajo el dominio colonial de potencias extranjeras. De los demás Estados, sólo el Japón logró acabar con el régimen de capitulaciones antes de que terminara la primera guerra mundial, a raíz del tratado anglo-nipón del 16 de julio de 1894, por medio de una serie de acuerdos concluídos con los Estados beneficiarios.

40. Los reiterados intentos de Turquía en el mismo sentido, anteriores a la primera guerra mundial, no dieron resultado alguno, y cuando Turquía repudió el régimen de capitulaciones con la nota del 9 de septiembre de 1914, tropezó con la oposición unánime de las potencias beneficiarias. El tratado de Sèvres para la protección de minorías en Grecia (no ratificado) estipuló el restableci-

---

[4] Robert Phillimore, *Commentaries upon International Law*, 3.ª ed. (Londres, Butterworths, 1882), vol. II, págs. 280 *et seq.*

[5] Fauchille, *op. cit.*, pág. 115.

[6] *Ibid.*, pág. 144.

miento de las capitulaciones en su artículo 261. Después de la Revolución de Octubre, la Unión Soviética, por la declaración del 7 de diciembre de 1917, renunció a todos los tratados concertados por el antiguo gobierno zarista en un pie de desigualdad, y Turquía fué uno de los primeros Estados que pudieron beneficiarse de esa declaración. La renuncia a los privilegios que otorgaba el régimen de capitulaciones fué confirmada más tarde por la Unión Soviética en el tratado que concertó con Turquía el 16 de marzo de 1921 (artículo VII). Sólo después de esa fecha pudo Turquía obtener la abolición completa del régimen de capitulaciones por el Tratado de paz de Lausana, 24 de julio de 1923 (artículo 28).

41. Siguiendo el ejemplo de Turquía, el Irán se aprovechó de la abolición por el Gobierno soviético de los tratados de carácter desigual: el abandono del régimen de capitulaciones quedó confirmado por el tratado entre Irán y la URSS del 26 de enero de 1921 (artículo XVI). Sólo a partir de 1928 empezaron las demás potencias europeas a renunciar a los privilegios que les confería en Irán el régimen de capitulaciones.

42. Egipto logró liberarse del régimen capitular por el convenio para la abolición del régimen de capitulaciones en Egipto, firmado en Montreux del 8 de mayo de 1937.

43. En cuanto a China, la Unión Soviética había sido durante mucho tiempo el único Estado que había abolido la jurisdicción y los derechos de extraterritorialidad de sus cónsules, privilegios derivados de capitulaciones anteriores, abolición que fué confirmada por el tratado del 31 de mayo de 1924 (artículo 12). A pesar de sus reiterados esfuerzos, China no consiguió obtener el reconocimiento de la abrogación de los derechos de extraterritorialidad hasta la segunda guerra mundial: por medio de los tratados entre China y los Estados Unidos de América y el Reino Unido de 11 de enero de 1943, y acuerdo entre China y Francia de 28 de febrero de 1946.

44. Tailandia obtuvo la supresión de la jurisdicción consular, bajo ciertas condiciones, mediante una serie de acuerdos concertados a partir de 1925 con los Estados beneficiarios.

45. Este breve resumen de las medidas adoptadas para abolir el régimen de capitulaciones permite observar que las prerrogativas que ese régimen concedía a los cónsules de ciertos países europeos, y especialmente sus amplios poderes jurisdiccionales en materia civil, comercial y penal, pertenecen ya al pasado. Por ser contrarias al principio fundamental de la igualdad soberana de los Estados, no caben en el derecho internacional vigente.

Cuarto período: Evolución reciente de la institución consular

46. Los intereses económicos de los Estados y la importancia que ha adquirido para la mayor parte de ellos el comercio exterior han obligado a los Gobiernos a confiar la protección del comercio de sus ciudadanos y la de sus intereses económicos en general a sus representantes diplomáticos, nombrando para secundarles unos funcionarios especialmente competentes en materia comercial: los *agregados comerciales*. Si, en una época anterior, el rasgo dominante de las funciones consulares era la protección del comercio y de la navegación, en épocas más recientes las actividades de los representantes consulares se han orientado más bien hacia unas atribuciones de orden administrativo.

47. La evolución de la institución consular en ese sentido ha sido acelerada por factores económicos tanto en el mundo capitalista como en los países socialistas. En los Estados capitalistas, la concentración de la industria ha permitido a las grandes empresas y monopolios enviar al extranjero con mayor frecuencia, a sus propios representantes, poseedores de conocimientos técnicos que difícilmente puede tener un cónsul[7]. En cuanto a los Estados que pertenecen al sistema socialista, el establecimiento en varios de ellos del monopolio del comercio exterior, sistema utilizado en primer lugar por la Unión Soviética, ha dado lugar a la creación de un órgano especialmente encargado de las cuestiones comerciales, la *representación comercial*, que forma parte integrante de la misión diplomática.

48. Los poderes que en materia económica reconoce a los cónsules el derecho internacional consuetudinario permanecen intactos, pero de hecho los representantes consulares dejan de ser los agentes principales de los intereses del Estado en materia comercial, y se limitan a ejercer las funciones más modestas de intermediarios entre la misión diplomática o la representación comercial y las autoridades o los comerciantes de su circunscripción consular.

49. A este propósito, es necesario, no obstante, precisar dos puntos: en primer lugar, conviene advertir que en los países donde el Estado de origen no está representado por una misión diplomática, las actividades de los representantes consulares siguen teniendo, en principio, la misma extensión que antes, en materia de comercio. Además, los progresos técnicos realizados en las comunicaciones aéreas internacionales y el desenvolvimiento de las relaciones culturales entre Estados, han dado lugar, en una época reciente, a una ampliación de las funciones consulares.

50. Ciertos convenios consulares, como por ejemplo el que firmaron Checoeslovaquia y la Unión Soviética el 16 de noviembre de 1935, definen las obligaciones de los cónsules en cuanto a la asistencia que han de prestar a los aviones (artículo 18). Los reglamentos consulares de ciertos países determinan asimismo las atribuciones de los cónsules en materia de navegación aérea y estipulan, especialmente, el deber que tienen de prestar ayuda al personal de la tripulación, de aportar su concurso en caso de averías en los aparatos, de velar por la observancia de los convenios internacionales en materia de aviación y de fiscalizar el diario de a bordo. Algunos convenios consulares recientes, que consagran una práctica ya establecida, reconocen el derecho de los representantes consulares de fomentar las relaciones científicas, artísticas y profesionales y las relaciones en materia de enseñanza o de carácter cultural (artículo 20 del convenio consular de 14 de marzo de 1952 entre

[7] Véase Luke T. Lee, «Some New Features in the Consular Institution», *The Georgetown Law Journal*, vol. 44 (marzo 1946), N.º 3, págs. 406-424.

el Reino Unido y Suecia; artículo 20 del convenio consular de 22 de febrero de 1951 entre el Reino Unido y Noruega; artículo 28 del convenio consular de 31 de diciembre de 1951 entre el Reino Unido y Francia; artículo 20 del convenio consular de 17 de abril 1953 entre el Reino Unido y Grecia; artículo 21 del convenio consular de 20 de marzo 1954 entre el Reino Unido y Mexico).

51. Un breve análisis de la evolución histórica de las funciones consulares muestra que éstas reflejan las características esenciales de las relaciones económicas internacionales en cada período de su evolución y que la naturaleza, la extensión y el contenido de las funciones consulares están determinados principalmente por las necesidades del comercio internacional, en el sentido lato de esta expresión. Este análisis permite además poner de relieve que la institución de las misiones consulares, a pesar de las modificaciones que ha sufrido en el curso de su historia, responde aún hoy plenamente a las necesidades reales de la vida internacional.

CAPÍTULO II

CODIFICACION DEL DERECHO CONSULAR

52. El desarrollo de las relaciones consulares y la extraordinaria ampliación del sistema de consulados que tuvo lugar en el siglo XIX explican los primeros intentos de codificación de las reglas de derecho internacional relativas a los cónsules, intentos todos ellos debidos a la iniciativa privada.

53. El primer proyecto conocido es el del suizo Johann Gaspart Bluntschli: *Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten als Rechtsbuch dargestellt*, publicado en 1868[8]. Este primer ensayo fué seguido en 1872 por el proyecto del jurista americano David Dudley Field, en su obra: *Draft Outlines of an International Code*. El capítulo XIII de la segunda edición de esta obra publicada en 1876 trata de los cónsules (artículos 159 a 185)[9]. El italiano Pasquale Fiore se ocupa también de los cónsules en su tratado *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*[10]. La quinta edición, que se publicó en 1915[11], trata de los cónsules en el título XV de su libro 1.

54. La principal característica común de estas tres codificaciones estriba en que las tres contienen, indistintamente, normas de derecho internacional mezcladas con propuestas personales que, a juicio de sus autores, habrían de ser aceptadas como reglas de derecho internacional.

55. El Instituto de Derecho Internacional empezó a ocuparse de la situación jurídica de los cónsules en las reuniones que celebró en Lausana (1888), Hamburgo (1891), Ginebra (1892) y Venecia (1896). En su reunión de Venecia, aprobó un reglamento relativo a las inmunidades de los cónsules que constaba de 21 artículos.[12]

56. El Instituto Americano de Derecho Internacional aprobó en 1925 un proyecto de convención en 11 artículos referentes a los cónsules.[13] Este proyecto fué remitido a todas las repúblicas americanas por conducto de la Unión Panamericana.

57. El proyecto de convención sobre inmunidades en derecho internacional presentado por el Dr. Karl Strupp en la 34.ª conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, celebrada en Viena en 1926, no contiene más que dos artículos dedicados a los cónsules. El artículo XXVIII estipula que los cónsules no gozarán más que de las inmunidades que les pueden conceder las convenciones especiales, y el artículo XXIV declara que en los países sometidos a un régimen de capitulaciones los cónsules gozarán, a falta de disposiciones especiales, de las mismas inmunidades que los jefes de las misiones diplomáticas.[14]

58. El informe que el Sr. David Jayne Hill presentó en 1927 al Instituto de Derecho Internacional acerca de las inmunidades diplomáticas y consulares y de las inmunidades que han de reconocerse a las personas que desempeñan funciones de interés internacional trata en su segunda parte de las inmunidades consulares y llega a la conclusión de que no es necesario revisar de un modo radical el Reglamento de Venecia (1896), de que los principios que rigen las inmunidades consulares tienen un fundamento sólido y son generalmente aceptados y de que no procede proponer nada en esta materia.[15]

59. El informe sobre la codificación del derecho consular, presentado por Witold Wehr en la 35.ª conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, que tuvo lugar en Varsovia en 1928, contiene también un proyecto de convención consular multilateral en 24 artículos.[16]

60. Por último, el proyecto detallado de codificación (34 artículos) relativo a la situación jurídica y a las funciones de los cónsules, preparado por la Harvard Law School a base del informe del professor Quincy

---

[8] Traducción francesa de M. C. Lardy, *Le droit international codifié*, 5.ª ed. (París, Guillaumin et Cie., 1895). Los artículos 244 a 275 del «Code de droit international» en esta edición están dedicados a los cónsules.

[9] *Outlines of an International Code*, 2.ª ed. (Nueva York, Baker, Voorhis and Company, 1872).

[10] 1.ª edición, 1889-1890; 2.ª edición, 1898; 3.ª edición (Milán-Roma-Nápoles), 1900; 4.ª edición, 1909. Traducción francesa de la 4.ª edición: *Le droit international codifié et sa sanction juridique*, de Ch. Antoine (París, A. Pedone, 1911).

[11] Traducción inglesa de Edwin M. Borchard: *International Law Codified and its Legal Sanction* (Nueva York, Baker, Voorhis and Company, 1918).

[12] *Annuaire de l'Institut de droit international*, nueva edición abreviada (París, A Pedone, 1928), vol. III, págs. 1075 a 1081.

[13] *Codificación del derecho internacional americano* (Wáshington, D. C., Unión Panamericana, 1925), pág. 25.

[14] The International Law Association, *Report of the Thirty-Fourth Conference*, (Londres, Sweet and Mawxell, Ltd., 1927), pág. 433.

[15] *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1927 (París, A. Pedone), t. I, pág. 420.

[16] The international Law Association, *Report of the Thirty-Fifth Conference* (Londres, Sweet and Maxwell, Ltd., 1927), págs. 356-375.

Wright, tiene el mérito de haber reunido una abundante documentación en los comentarios a los artículos.[17]

61. En cambio, sólo a principios del siglo XX empiezan a percibirse las primeras manifestaciones de una tendencia oficial encaminada codificar, en forma de convenciones multilaterales, las reglas de derecho internacional relativas a los cónsules. Las primeras convenciones de esta naturaleza fueron concertadas dentro de ámbito regional. La primera fué el Acuerdo sobre Cónsules firmado en Caracas el 18 de julio de 1911 por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y se refiere a las funciones de los cónsules respectivos en cada una de las repúblicas signatarias.[18]

62. La Comisión Internacional de Jurisconsultos preparó en 1927 un proyecto de 26 artículos sobre los cónsules.[19] Tomando este proyecto como base, la sexta Conferencia Internacional Americana elaboró la Convención relativa a los Agentes Consulares, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928,[20] que, en sus 25 artículos, reglamenta el nombramiento y las funciones de los cónsules, sus prerrogativas así como la suspensión y la terminación de las funciones consulares.

63. La Sociedad de las Naciones se ocupó también de la situación jurídica de los cónsules y de las funciones consulares. El Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional, constituído en cumplimiento de la resolución de la Asamblea de 22 de septiembre de 1924, formó en 1926 una lista de las siete cuestiones que, a su juicio, era más conveniente y más fácil codificar.[21] El Comité de Expertos estudió luego otros asuntos que podrían añadirse a la lista mencionada, entre ellos el problema de la situación jurídica de los cónsules. Un subcomité cuyo Relator era el Sr. Guerrero recibió el encargo de preparar un informe sobre la cuestión de si es posible establecer, mediante una convención general, disposiciones relativas a la situación jurídica y a las funciones de los cónsules y, en caso afirmativo, en qué medida. A base de las conclusiones que figuran en el informe del mencionado subcomité[22] y que fueron modificadas en las discusiones celebradas en el Comité de Expertos, este órgano llegó a la conclusión de que es deseable, desde todos los puntos de vista, e incluso indispensable, para impedir los conflictos que forzosamente suscitaría la falta de reglas precisas en la materia, reglamentar la situación jurídica de los cónsules por medio de un acuerdo internacional. El estudio de las funciones consulares se aplazó hasta más tarde.[23]

64. El 2 de abril de 1927 se envió un cuestionario (N.º 9) a los gobiernos para que hicieran saber si, a su juicio, las cuestiones que eran objeto del citado informe del subcomité, o por lo menos algunas de ellas, podían ser estudiadas con provecho al objeto de concluir una convención general, que podría ser completada, en caso necesario, por acuerdos especiales o bilaterales.[24] De los 26 gobiernos que contestaron a ese cuestionario, 16 se mostraron favorables a una codificación por medio de una convención multilateral y un Gobierno, sin indicar su punto de vista oficial, envió las observaciones personales de un profesor de derecho internacional que era también partidario de la codificación, de modo que puede considerarse que hubo 17 respuestas favorables. Otros dos Gobiernos no se opusieron a la codificación, pero adoptaron más bien una actitud expectativa; y 7 Gobiernos tomaron una actitud negativa.[25]

65. A raíz de esta consulta, el Comité de Expertos completó la lista de las siete primeras materias añadiendo otras dos, entre las que figuraba también la titulada «Situación jurídica y funciones de los cónsules». La Asamblea de la Sociedad de Naciones tomó nota de esta decisión en 1928 y aplazó el estudio de las dos cuestiones que acababan de añadirse para conferencias futuras.[26] Las cosas quedaron de esta manera.

CAPÍTULO III

CARACTERISTICAS GENERALES DE LA MISION CONSULAR

66. Antes de abordar el problema de la codificación de las relaciones e inmunidades consulares, es preciso examinar el carácter general de la misión consular y dedicar algunas líneas a la cuestión tan a menudo discutida en el pasado de si el cónsul es o no un ministro público. De la respuesta que se le dé depende en gran parte la formulación de derechos y prerrogativas de esos funcionarios. El análisis de los tratados internacionales, de las legislaciones nacionales y de la jurisprudencia referentes a los cónsules da una contestación claramente negativa. La inmensa mayoría de la doctrina confirma esta opinión. El parecer de algunos de los autores que en el siglo XIX defendieron el punto de vista opuesto se explica, sin duda, por el hecho de que fueron inducidos a error por la situación en que se hallaba el cónsul en el país en que el Estado que representaba no tenía ninguna misión diplomática y por la del cónsul general — encargado de negocios — es decir, por dos situaciones excepcionales. Aun siendo representantes oficiales del Estado que los ha nombrado, los representantes consulares no son actualmente ministros o sea que no son agentes diplomáticos. El resumen histórico de la evolución de la misión consular permite darse cuenta de que en

[17] Harvard Law School, *Research in International Law, II. The Legal Position and Functions of Consuls* (Cambridge, Mass., Harvard Law School, 1932), págs 217-375.

[18] Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, *Tratados, Convenciones y Acuerdos vigentes entre el Perú y otros Estados. II. Intrumentos multilaterales* (Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1936), pág. 172.

[19] *American Journal of International Law, Special Supplement* (enero 1928), vol. 22 (Washington, D. C. American Society of International Law), págs. 255-258.

[20] Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. CLV, 1934-1935, N.º 3582.

[21] Publicación de la Sociedad de las Naciones, *V. Legal, 1926, V. II* (documento C.96.M.47.1926.V).

[22] *Ibid., V. Legal, 1928.V.4* (documento A.15.1928.V), págs. 41-44.

[23] *Ibid.*, pág. 44.

[24] *Ibid.*, pág. 41.

[25] *Ibid.*, págs. 57 *et seq.*

[26] Sociedad de las Naciones, *Official Journal, Special Supplement N.º* 63 (octubre 1928), pág. 10.

determinados momentos de la historia los cónsules tenían ese carácter, pero que más tarde lo perdieron (véase el capítulo I *supra*).

67. Los funcionarios diplomáticos representan, dentro de los límites fijados por el derecho internacional, al Estado que les ha acreditado y en la totalidad de sus relaciones internacionales. Son representantes del jefe del Estado y del Gobierno que les ha nombrado. Es el Estado mismo el que habla por su boca y ello constituye su cualidad esencial. Su función principal consiste en actuar como órgano y agente de enlace en todas las transacciones de su Gobierno, en las negociaciones que el Gobierno emprenda y en todas las relaciones que mantengan el jefe del Estado y el Gobierno del Estado acreditante con el jefe y con el Gobierno del Estado en que están acreditados, salvo, naturalmente, que el Estado que los acredita prefiera enviar una misión especial para esos fines. Los cónsules, en cambio, aun cuando sean representantes del Estado, son designados solamente con unas atribuciones limitadas y para una circunscripción territorial determinada, fuera de la cual no pueden ejercer actividad oficial alguna sin la autorización del Gobierno del Estado de su residencia. Son agentes del Estado, pero con una competencia limitada *ratione materiae* y muy a menudo también *ratione loci.*

68. La diferencia que existe entre estas dos categorías de representantes del Estado se hace patente en el modo de nombrarlos, en la forma de sus credenciales y en su toma de posesión y en sus atribuciones.

69. Los agentes diplomáticos son nombrados por el jefe del Estado y acreditados ante el jefe de otro Estado, a excepción de los encargados de negocios, acreditados por el Ministro de Relaciones Exteriores ante el ministro que desempeña el mismo cargo en el otro Estado. Por lo que se refiere a los cónsules, el modo de nombramiento no está reglamentado por el derecho internacional, sino por el derecho interno, y aunque en muchos países los cónsules generales y los cónsules sean nombrados por el jefe del Estado, la facultad de designarlos incumbe en otras naciones al Ministro de Relaciones Exteriores. En cuanto a los vicecónsules y a los agentes consulares, la legislación de varios Estados atribuye la facultad de designarlos incluso a los cónsules generales y a los cónsules, a reserva de confirmación, si es necesario, por el Ministro de Relaciones Exteriores.

70. Los agentes diplomáticos están provistos de cartas credenciales dirigidas por el jefe del Estado que los acredita al jefe del Estado de misión. En cambio, las notas en que se comunica el nombramiento de los cónsules llevan a menudo la firma del jefe del Estado, pero lo más frecuente es que se hagan en forma de poder dirigido a las autoridades civiles.

71. Los agentes diplomáticos gozan de las inmunidades que les reconoce el derecho internacional desde el momento en que llegan al Estado de su residencia, siempre que se den a conocer por medio de documentos fehacientes.[27] Gozan de la plenitud de los privilegios que derivan de su función a partir del momento en que han presentado sus credenciales. En cuanto a los cónsules, se reconoce su carácter oficial no desde el momento en que se presenta su carta patente, sino desde el momento en que se le concede el exequátur, o por lo menos un reconocimiento provisional.

72. Cuando no existen tratados internacionales, las atribuciones de los agentes diplomáticos están reguladas por el derecho internacional consuetudinario, mientras que la extensión de las funciones de los cónsules está determinada, en tal caso, sólo en parte por el derecho internacional consuetudinario, y se hallan principalmente definidas por el derecho interno, de conformidad, por supuesto, con los principios fundamentales del derecho internacional. Además, las atribuciones de los agentes diplomáticos son mucho más amplias que las de los cónsules y engloban también las funciones consulares.

73. Por último, existe también una diferencia en cuanto al derecho de entrar en contacto con las autoridades del Estado de residencia. El agente diplomático puede dirigirse al Ministro de Relaciones Exteriores y, por su conducto, incluso al jefe del Estado. El representante consular no puede dirigirse, por lo general, más que a las autoridades locales de su circunscripción consular y sólo les es concedido el acceso directo a las autoridades centrales del Estado de residencia en casos excepcionales (por ejemplo, en caso de que su país no tenga misión diplomática en el Estado de residencia).

CAPÍTULO IV

CONSULES HONORARIOS Y CONSULES QUE EJERCEN UNA ACTIVIDAD LUCRATIVA

74. Paralelamente a los cónsules de carrera (cónsules des Estado, *consules missi*), que son funcionarios del Estado, remunerados por el Estado y que dedican toda su actividad al desempeño de su misión oficial y no pueden, por consiguiente, ejercer ninguna otra profesión lucrativa por cuenta propia, las relaciones consulares están a cargo, en algunos países, de los llamados cónsules honorarios (*consules electi*), escogidos en general entre los comerciantes u hombres de negocios del Estado en cuyo territorio han de ejercer sus funciones. En la mayor parte de los casos no poseen la nacionalidad del Estado que les designa. Los cónsules honorarios gozan de un trato mucho menos favorable que los representantes consulares de carrera. Los convenios consulares y los reglamentos nacionales no conceden a los representantes consulares los mismos privilegios e inmunidades que a los diplomáticos; los agentes consulares, aun siendo funcionarios del Estado que representan, están autorizados por sus leyes nacionales a ejercer en el país de residencia, independientemente de sus funciones consulares, una actividad o una profesión lucrativas.

75. La existencia de estas dos categorías de representantes consulares complica la obra de la codificación del derecho consular. Es necesario, especialmente, saber si el proyecto de convención sobre relaciones e inmunidades consulares ha de comprender también disposi-

[27] P. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des affaires étrangères des États européens et américains*, 2.ª ed. (París, A. Pedone, 1899), t. I, pág. 446.

ciones sobre los cónsules honorarios. Sobre este particular el citado informe del Subcomité nombrado por el Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional dice lo siguiente:

«En el estado actual de la institución consular y por el prestigio de esta carrera, esta clase de cónsules debería dejar de existir. En realidad, la mayoría de estos cónsules honorarios, de nacionalidad extranjera, se ocupan mucho más de sus intereses personales que de los del país que les ha dado el cargo, y como en general ejercen el comercio en su jurisdicción consular, causan sensibles perjuicios a los demás comerciantes. Las facturas comerciales que les son presentadas les permiten enterarse de datos importantísimos y muy útiles para sus negocios privados. De ese modo, pueden hacer una competencia desleal a los comerciantes establecidos en su jurisdicción. Por otra parte, los nacionales del país que acredita a esos cónsules extranjeros no hallan en ellos la protección a que tienen derecho y que no dejarían de encontrar cerca de un cónsul de su propia nacionalidad.»[28]

76. A los argumentos aducidos en el informe del Subcomité se ha de añadir que el Estado que ha nombrado a un cónsul honorario extranjero no puede ejercer ninguna vigilancia eficaz sobre sus actividades. Si ejerce mal sus funciones no hay ninguna manera práctica de poner remedio a ello como no sea dejando sin efecto su nombramiento.

77. Conviene añadir que está muy lejos de ser unánime la doctrina sobre la necesidad de recurrir a los servicios de esta clase de cónsules. Algunos autores se han mostrado desde hace mucho tiempo partidarios de que se supriman los *consules electi*, ciudadanos del Estado de residencia. Ya en el siglo XVIII, Vattel se mostró decidido partidario de que el cargo de cónsul exige que el que lo desempeña no sea súbdito del Estado en que reside «pues se vería obligado a cumplir sus órdenes en cualquier caso y no podría ejercer libremente sus funciones.»[29] Phillimore mantiene también una actitud negativa a este propósito.[30]

78. A pesar de estas objeciones, hay bastantes gobiernos que utilizan todavía los servicios de cónsules de esta clase. En las respuestas que enviaron al cuestionario del Comité de Expertos en 1928 algunos Estados se mostraron contrarios a la supresión de los cónsules honorarios (véase párrafo 64 *supra*). Este fué, en particular, el caso de Finlandia, los Países Bajos y Suiza. Su actitud obedecía a consideraciones de utilidad práctica y de carácter financiero, por lo menos en lo que atañe a Finlandia y a Suiza. Por otro lado, conviene tener en cuenta los Estados ya bastante numerosos que se niegan a aceptar a esos cónsules honorarios y los que, en número todavía mayor, no los nombran. Esos Estados no podrían aceptar una convención en que figurasen disposiciones relativas a ellos.

79. En vista de ello, el único método que puede permitir llegar a un acuerdo internacional consiste en dedicar, dentro de un proyecto de artículos sobre las relaciones e inmunidades consulares, un capítulo especial a los cónsules honorarios y en prever en las cláusulas finales la posibilidad de que ese capítulo quede suprimido para los Estados que no nombran ni admiten cónsules honorarios.

CAPÍTULO V

CUESTIONES DE METODO

80. Al elaborar un proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades consulares se ha de establecer una cuidadosa distinción entre los aspectos de la situación de los representantes consulares cuya reglamentación incumbe a la legislación nacional de los Estados y los que están o podrían estar regulados por el derecho internacional. Respecto de estos últimos hay que distinguir dos categorías de reglas: las disposiciones de derecho internacional *consuetudinario* y las *convenciones* internacionales, especialmente las convenciones. Las primeras establecen el régimen general, aplicable a todos los representantes consulares, mientras que las convenciones determinan, sobre una base de estricta reciprocidad, el régimen jurídico aplicable a los cónsules nombrados por las partes contratantes. Es evidente que estas disposiciones especiales pueden generalizarse por medio de la cláusula de la nación más favorecida.

81. El análisis de los tratados internacionales nos permite deducir las reglas que todos, o por lo menos la gran mayoría de los Estados, podrían aceptar sobre una base de reciprocidad.

82. Siempre que fuera necesario llenar las lagunas que esta labor dejara subsistir o precisar algunos puntos discutidos o poco claros, habría que tener en cuenta la práctica de los Estados y la reglamentación establecida por los principales sistemas jurídicos del mundo a condición de que esas legislaciones nacionales se ajustaran a los principios fundamentales del derecho internacional.

83. Sólo con ese método se podrá llegar a elaborar un proyecto que tenga probabilidades de ser aceptado por los gobiernos y de convertirse en un instrumento eficaz para facilitar la cooperación en el campo de las relaciones internacionales, donde se produce un contacto diario entre Estados pertenecientes a sistemas políticos y económicos diferentes.

84. Un proyecto de artículos elaborado con el método indicado comprenderá la codificación del derecho consuetudinario general, de las reglas concordantes que se encuentran en la mayor parte de las convenciones internacionales y, cuando proceda, de las propuestas de que se incluyan en la reglamentación ciertas disposiciones adoptadas por los principales sistemas jurídicos del mundo.

85. Se plantea la cuestión de cuál será la relación que exista entre el proyecto de artículos que la Comisión de Derecho Internacional elaborará y las numerosas

[28] Sociedad de las Naciones, *V. Legal, 1928.V.4* (documento A.15.1928.V), pág. 43.

[29] E. DE VATTEL, *El derecho de gentes o principios de la ley natural aplicados a la conducta de las naciones y de los soberanos*, trad. por Lucas Miguel Otarena de la edición francesa de 1820 (Madrid, 1822), t. I, libro II, capítulo II, sección 34.

[30] Phillimore, *op. cit.*, pág. 279.

convenciones en que son ya partes los Estados. Parece lógico establecer que el futuro proyecto no habrá de afectar a las convenciones bilaterales vigentes, suponiendo que sea finalmente aceptado por los Estados en forma de convención multilateral. En el proyecto debería figurar una disposición en este sentido. Por razones evidentes de utilidad práctica, convendría dejar intactos esos acuerdos y que la nueva convención se aplicara solamente a las cuestiones que no estuvieran ya reguladas por convenciones particulares. Los Estados que se adhirieran a la nueva convención multilateral tendrían plena libertad de renunciar más tarde a su régimen particular en la medida en que éste fuera distinto del régimen de la convención multilateral o menos favorable.

86. Se facilitaría considerablemente la discusión y la codificación de esta materia si la recopilación de textos legislativos referentes a los agentes diplomáticos y consulares cuya publicación se está preparando en la Secretaría de las Naciones Unidas pudiera salir lo antes posible, pues la importante colección de textos de esta naturaleza editados en dos volúmenes por A. H. Feller y Manley O. Hudson (*A Collection of the Diplomatic and Consular Laws and Regulations of Various Countries*) se publicó en 1933.

87. Gracias a la colaboración de la Secretaría de las Naciones Unidas (División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos), el Relator Especial ha podido examinar la documentación relativa a la legislación de 37 Estados acerca de la condición jurídica de los representantes consulares. Ha conseguido por su parte obtener datos análogos referentes a otros ocho Estados, de modo que para realizar su trabajo ha podido tener en cuenta la reglamentación nacional de 45 Estados.

CAPÍTULO VI

CUESTIONES DE TERMINOLOGIA

88. Respecto de la denominación genérica de los representantes consulares en el extranjero, se observa una falta absoluta de uniformidad.

89. El término empleado con mayor frecuencia es «cónsul». Esta es la palabra que se encuentra por ejemplo en el informe del Subcomité nombrado por el Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional de la Sociedad de las Naciones relativo a la situación jurídica y a las funciones de los cónsules[31] en el proyecto elaborado en 1927 por la Comisión Internacional de Jurisconsultos,[32] en el Acuerdo de Caracas de 18 de julio de 1911[33] y en numerosos reglamentos nacionales (Argentina, reglamento de 1926, artículo 2; Bolivia, reglamento de 1886, artículo 1; Colombia, ley de 1905, artículo 1; Chile, ley de 1930; Suiza, reglamento consular de 1924, artículo 1; República de Viet-Nam, reglamento provisional de las relaciones con los cónsules extranjeros). Este término se utiliza también con este sentido en los proyectos de codificación de Bluntschli,[34] de Field[35] y de Fiore,[36] en el proyecto de convención relativa a la inmunidad en derecho internacional, presentado por Karl Strupp en 1926 en la Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional que tuvo lugar en Viena (artículos XXVIII y XXIX),[37] y en el proyecto de la Harvard Law School publicado en 1932.[38] El término de cónsul se emplea también con ese mismo significado en un número considerable de tratados bilaterales.

90. En algunas convenciones se ha tenido el cuidado de especificar que con la palabra «cónsul» se designa a los cónsules generales, a los cónsules, a los vicecónsules y a los agentes consulares. Ejemplo de ello son la convención consular firmada por Bulgaria y Polonia, el 22 de diciembre de 1934 (artículo 1, párrafo 3), la convención consular concluída el 16 de noviembre de 1935 entre la Unión Soviética y Checoeslovaquia (artículo 1, párrafo 3) y la convención consular concluída entre Polonia y Rumania el 17 de diciembre de 1929 (artículo 1, párrafo 3).

91. Además del término «cónsul», los textos oficiales se sirven de otras denominaciones para designar a todas las categorías de representantes consulares.

92. Ciertas convenciones recurren a la expresión «funcionarios consulares». Esta misma expresión designa en otros tratados no sólo a los representantes consulares que son jefes de una oficina, sino también a todo el personal oficial empleado en la oficina consular.

93. Otros textos emplean la expresión «agentes consulares» (*consular agents*) para designar a toda clase de representantes consulares. Pueden citarse como ejemplo el reglamento belga de 1920 (artículo 53) y la Convención relativa a los Agentes Consulares firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928. En el proyecto redactado por el Instituto Americano de Derecho Internacional se emplean indistintamente los términos *consular officer* (artículo 1) y *consular agent* (artículo 2 y siguientes).

94. La expresión funcionario consular (*consular officer*) se encuentra también en los reglamentos y convenciones vigentes en el Reino Unido y los Países Bajos y en la legislación nacional de los Estados Unidos de América (reglamento de 1931, secciones 11 y 18, reglamento consular de 1932, sección 19), aunque este último reglamento autorice explícitamente el empleo del término «cónsul» (sección 20). El mismo término aparece también en convenciones concertadas por otros Estados, por ejemplo, en el texto francés del tratado entre el Reino Unido y Finlandia de 1923 (artículo 1) y en el texto francés de la convención consular entre Cuba y los Estados Unidos de América de 22 de abril

[31] Publicación de la Sociedad de las Naciones, *V. Legal, 1928.V.4* (documento A.15.1928.V), págs. 41-44.

[32] *American Journal of International Law, Special Supplement* (enero 1928), vol. 22, (Washington, D. C., American Society of International Law), págs. 255-258.

[33] Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, *Tratados, Convenciones y Acuerdos vigentes en el Perú y otros Estados. II. Instrumentos multilaterales* (Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1936), pág. 172.

[34] Harvard Law School, *op. cit.*, 403-406.

[35] *Ibid.*, 399-403.

[36] *Ibid.*, 396-399.

[37] The International Law association, *Report of the Thirty-Fourth Conference* (Londres, Sweet and Maxwell, Ltd., 1927), pág. 433.

[38] Harvard Law School, *op. cit.*, pág. 193-200.

de 1926. La misma expresión figura en los tratados entre el Reino Unido y Tailandia de 23 de noviembre de 1937 (artículos 17 y 18), entre Chile y Suecia de 30 de octubre de 1936 (artículo 6, empleado alternativamente con las expresiones «agentes consulares» y «representantes consulares»), entre Dinamarca y Tailandia, de 5 de noviembre de 1937 (artículos 17 a 21, alternativamente con la expresión «agentes consulares»), entre Alemania y Tailandia de 30 de diciembre de 1937 (artículos 16 a 18) y en los convenios entre los Países Bajos y Cuba de 31 de diciembre de 1913 y entre los Países Bajos y Austria de 6 de noviembre de 1922, así como en el convenio consular entre México y Panamá de 9 de junio de 1928 (artículos I a VII).

95. Menos corriente es la expresión «autoridad consular», que aparece en el tratado franco-británico de 1922 (artículo 4) y en el tratado hispano-griego de 1919 (artículo 1).

96. Por último, se encuentra la expresión «representante consular» en ciertos reglamentos nacionales (URSS, Noruega, Honduras, Luxemburgo, República Popular Democrática de Corea, República Federal de Alemania) y en ciertos convenios internacionales: entre Alemania y Austria de 1920 (artículo 14); entre Dinamarca y Finlandia de 1920 (artículo 21); entre Alemania y Finlandia de 1922 (artículo 16); acuerdo provisional entre Afganistán y los Estados Unidos de América de 26 de marzo de 1936 (artículo II); tratado entre el Japón y Tailandia de 8 de diciembre de 1937 (artículos 25 y 26); tratado entre Chile y Suecia de 30 de octubre de 1936 (artículo 6); acuerdo provisional entre la Arabia Saudita y los Estados Unidos de América de 7 de noviembre de 1933 (artículo 1).

97. No cabe duda de que sería muy conveniente unificar esta terminología.

98. Como el término *cónsul* sirve para designar una clase determinada de representantes consulares, resulta ambiguo, y no se ha de recomendar que se emplee para designar con un término general todas las categorías de representantes consulares.

99. Lo mismo puede decirse de la expresión *agentes consulares*. De todos modos, como el término «cónsul», en el sentido más amplio de la palabra, ha quedado consagrado por una práctica prolongada, puede admitirse en los casos en que no pueda dar lugar a confusión, y sobre todo en los casos en que su sentido queda precisado en el texto jurídico de que se trate. No cabe decir lo mismo de la expresión «agentes consulares», ya que ésta se reserva en ciertas legislaciones (por ejemplo, en Francia) a los miembros del personal que no son funcionarios. En el reglamento sobre inmunidades consulares, aprobado por el Instituto de Derecho Internacional en su reunión de Venecia de 1896, la expresión «agentes consulares» designa: *a*) a los cónsules nacionales que ejercen alguna otra función o profesión; y *b*) a los cónsules cuya nacionalidad no es la del Estado que los designa sin distinción entre los que ejercen otra función o profesión y los que no la ejercen.[39]

[39] *Annuaire de l'Institut de droit international*, nueva edición abreviada (París, A. Pedone, 1928), vol. III, pág. 1076.

100. Además, esta expresión se presta a ser confundida con el término « agentes del servicio consular », utilizado por ciertas convenciones para designar al personal de los servicios consulares, con excepción del jefe de la oficina (cónsules interinos y adjuntos, vicecónsules, agregados y secretarios de cancillería, cancilleres, cancilleres provisionales, agregados y secretarios consulares, intérpretes y auxiliares de cancillería; véase el artículo 4 del convenio consular entre Francia y Checoeslovaquia de 3 de junio de 1927).

101. Por las razones expuestas, la expresión «representantes consulares», consagrada también por la práctica internacional, parece ser la más adecuada, ya que tiene la ventaja de ser clara y precisa. Además, puede traducirse fácilmente a todos los idiomas.

PARTE II

INTRODUCCIÓN

1. En 1949, en su primer período de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional, después de haber efectuado un examen de conjunto del derecho internacional, basándose en un estudio elaborado por la Secretaría de las Naciones Unidas (A/CN.4/Rev.1), incluyó en la lista de materias seleccionadas para codificación la cuestión siguiente: «Relaciones e inmunidades consulares».[40]

2. La Asamblea General de las Naciones Unidas, al aprobar en su cuarto período de sesiones (resolución 373 (IV)), la primera parte del informe de la Comisión, aceptó la lista de materias escogidas para la codificación.

3. En su séptimo período de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional decidió emprender el estudio de la cuestión «Relaciones e inmunidades consulares» y nombró Relator Especial para esta cuestión al Sr. Jaroslav Zourek.[41]

4. Como la codificación de las reglas de derecho internacional referentes a las relaciones e inmunidades consulares sólo se puede realizar mediante una convención multilateral, el Relator Especial ha elaborado un proyecto de artículos provisionales sobre las relaciones e inmunidades consulares. Este procedimiento corresponde a la práctica constante de la Comisión. Como se explica en el capítulo V de la parte I de este informe, algunos de los textos propuestos tratan de formular reglas basadas en la práctica general como prueba de la costumbre internacional; otras, por el contrario, reproducen disposiciones que se han destacado con el análisis de las convenciones internacionales y de las legislaciones nacionales, y que han sido objeto de un acuerdo suficientemente amplio para que se pueda esperar que sean aceptadas por todos los Gobiernos. En los comentarios a los artículos se indicará si el texto propuesto se limita

[40] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Suplemento N.º 10*, párrafo 16.

[41] *Ibid., décimo período de sesiones, Suplemento N.º 9*, párrafos 31 y 34.

a codificar la práctica existente o bien si, desde el punto de vista del derecho internacional general, constituye una proposición *de lege ferenda* que corresponde más bien al desarrollo progresivo del derecho internacional.

5. Siguiendo la costumbre habitual de la Comisión, el Relator Especial ha acompañado de comentarios el texto de los artículos provisionales. Ha tratado de recordar en ellos las disposiciones correspondientes de las convenciones internacionales y de las legislaciones nacionales y, siempre que le ha parecido útil, las opiniones de autoridades.

6. El Relator Especial quiere señalar que, teniendo en cuenta la abundancia de la documentación que existe en esta materia, no siempre le ha sido posible comprobar si tal o cual convención, o reglamento, que figuran en las colecciones habituales de tratados o de textos están aún en vigor o no. Esto habría exigido investigaciones considerables que hubieran retrasado la redacción definitiva de este informe. El Relator Especial ha estimado que estas investigaciones, necesariamente muy laboriosas, no eran indispensables en el estado actual de los trabajos, ya que la comprobación se efectuará lógicamente cuando el proyecto de artículos provisionales, elaborado por la Comisión, se comunique a los Gobiernos para que formulen observaciones.

7. El capítulo I del proyecto contiene los artículos referentes a las relaciones consulares; el capítulo II está dedicado a los privilegios e inmunidades de los representantes consulares de carrera; el capítulo III tiene por objeto regular la situación jurídica de los cónsules honorarios, y el capítulo IV contiene disposiciones de carácter general.

PROYECTO DE ARTICULOS PROVISIONALES REFERENTES A LAS RELACIONES E INMUNIDADES CONSULARES

CAPÍTULO I

RELACIONES CONSULARES

ARTÍCULO 1

Establecimiento de relaciones consulares

1. Todo Estado tiene el derecho de establecer relaciones consulares con los Estados extranjeros.

2. El establecimiento de relaciones diplomáticas lleva en sí el establecimiento de relaciones consulares.

3. Además de los casos previstos en el párrafo anterior, el establecimiento de relaciones consulares se efectúa en virtud de un acuerdo entre los Estados interesados sobre el intercambio o la admisión de representantes consulares.

Comentario

1. El derecho de establecer relaciones consulares emana — lo mismo que el derecho de legación activo y pasivo — de la soberanía de los Estados. Durante bastante tiempo, esas dos prerrogativas se ejercían separadamente, lo cual daba lugar, en la mayoría de los Estados, a una separación entre servicio diplomático y servicio consular. Aún se encuentra una manifestación de este criterio en el Acuerdo de Caracas de 1911, cuyo artículo III prohibe a los cónsules que ejerzan funciones diplomáticas conjuntamente con las consulares.

2. La evolución de las atribuciones diplomáticas (véase el capítulo I, sección 3, de la parte I de este informe) ha tenido por consecuencia que las funciones consulares se engloben en las funciones diplomáticas *lato sensu*. El corolario lógico de esta evolución es que se considera que el establecimiento de relaciones diplomáticas lleva consigo el establecimiento de relaciones consulares. Otra consecuencia ha sido la supresión, en muchos Estados, de la rígida separación que existía entre los servicios diplomáticos y los servicios consulares. Después de la primera guerra mundial, la mayor parte de los Estados han reunido los servicios diplomáticos y los servicios consulares y tienen la costumbre de confiar a sus funcionarios las funciones diplomáticas *stricto sensu* o las funciones consulares.

3. La tendencia a reunir ambos servicios (diplomático y consular) en un servicio único es muy antigua. Se manifestó ya en el siglo XVIII. Algunos Estados, manteniendo la distinción entre ambos servicios, se han limitado a asegurar su enlace con una especie de unión personal, nombrando a sus funcionarios diplomáticos al propio tiempo representantes consulares. Así, el Sr. Gérard, primer ministro plenipotenciario en los Estados Unidos de América, enviado por Francia en 1778, fué portador de una carta patente en virtud de la cual fué nombrado cónsul general «en Boston y en otros puertos pertenecientes a los Estados Unidos de América».[42]

4. Esta práctica se seguía todavía después de la primera guerra mundial. En virtud de las disposiciones de la ley noruega de 7 de julio de 1922, los ministros plenipotenciarios y los encargados de negocios habían de ser nombrados también en calidad de cónsules generales; los consejeros de legación y los secretarios de legación, en calidad de cónsules, salvo decisión contraria del rey (artículo 2, párrafo 4). La misma idea parece haber inspirado el artículo 13 de la Convención de La Habana de 1928,[43] en virtud del cual una misma persona podrá reunir, siempre que se la acredite debidamente a este efecto, la representación diplomática y la función consular, a condición que consienta en ello el Estado ante el cual está acreditada. La delegación de Venezuela hizo una reserva respecto de esta disposición que consideraba contraria a su tradición nacional.

5. En cambio, la legislación de otros Estados, siguiendo la evolución mencionada, ha consagrado la competencia de los agentes diplomáticos en el ejercicio conjunto de las funciones diplomáticas y consulares. A título de ejemplo, puede citarse la ley sueca de 1º de abril de 1927

---

[42] A. H. Feller y Manley O. Hudson, *A Collection of the Diplomatic and Consular Laws and Regulations of Various Countries* (Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 1933), vol. II, pág. 1222.

[43] Convención relativa a los Agentes Consulares, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928. Véase Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. CLV, 1934-1935, N.º 3582.

que estipula que todo acto oficial o toda medida que, según las leyes y reglamentos, sea de la competencia de los representantes consulares, pueden ser tomados válidamente por un agente diplomático. Puede citarse también la ordenanza de 3 de febrero de 1928 que, cuando no hay cónsul en la sede de la legación, impone al jefe de ésta la obligación de proceder a actos oficiales y de tomar medidas que son de la competencia de los cónsules (artículo 22).

6. Actualmente, la gran mayoría de las misiones diplomáticas ejercen también funciones consulares. Por regla general, organizan a este efecto una sección consular, en la que están reunidas, por su carácter particular, las actividades consulares. Puede decirse, pues, que la evolución reciente no ha conducido a una fusión de los servicios diplomático y consular, sino más bien a una especie de simbiosis original. El examen de las legislaciones nacionales muestra que los Estados continúan considerando a las secciones consulares como uno de los órganos del servicio consular (véanse la ley consular de la República Popular de Mogolia de 1932, artículo 3; el decreto presidencial N.º 820 de 16 de mayo de 1953 del Ecuador (artículo 1).

7. Esta nueva forma de ejercer las funciones consulares se encuentra confirmada además en varias convenciones. Por ejemplo, la convención consular entre la Unión Soviética y Polonia de 18 de julio de 1924 estipula que las disposiciones de la convención referentes a las funciones consulares serán también aplicables a los funcionarios de las representaciones diplomáticas, a condición de que ejerzan funciones consulares en el país de su residencia (artículo 25). En el convenio consular entre la URSS y Checoeslovaquia, de 16 de noviembre de 1935 (artículo 19) figura una disposición análoga. El tratado firmado por Grecia y el Líbano el 6 de octubre de 1948 contiene igualmente, en su artículo 31, una cláusula en virtud de la cual las disposiciones del tratado referentes a las atribuciones de los cónsules serán también aplicables a los agentes diplomáticos de ambas partes que estén investidos de funciones consulares y cuyo nombramiento haya sido notificado a la otra parte por vía diplomática.

8. Además, casi todos los Estados confían a sus agentes diplomáticos la inspección general de las actividades de sus misiones consulares en el país en que están acreditados, y son muchas las legislaciones que les autorizan para dar instrucciones a sus representantes consulares en el país de residencia.

9. Si, como se ha indicado, las relaciones consulares se establecen, en la mayor parte de los casos, al mismo tiempo que las relaciones diplomáticas, no siempre ocurre así. El establecimiento de relaciones consulares se puede efectuar a veces separadamente. Con frecuencia constituye una especie de preludio de las relaciones diplomáticas.

10. Ningún Estado está obligado a establecer relaciones consulares, salvo cuando se haya comprometido a ello por un acuerdo internacional anterior. Con esta reserva, en derecho internacional no existe la obligación de admitir cónsules extranjeros en el territorio del Estado. Este punto de vista ha sido siempre aceptado por los autores[44] y se encuentra confirmado por los instrumentos internacionales. La Convención de La Habana de 1928, en particular, exige el consentimiento (expreso o tácito) de los Estados para el nombramiento de cónsules extranjeros.

11. El Estado puede negarse a recibir cónsules y dar la preferencia al establecimiento inmediato de relaciones diplomáticas. También puede exigir que las relaciones consulares se establezcan según determinadas modalidades, por ejemplo, en cuanto al número de consulados y a la extensión de las circunscripciones consulares.

12. No obstante, la negativa sistemática de un Estado a aceptar relaciones consulares con uno o varios Estados que viven en estado de paz con él, debe ser considerada como contraria a los principios fundamentales del derecho internacional y, en particular, si se trata de Miembros de las Naciones Unidas, a las disposiciones del Artículo 1, párrafo 3 de la Carta de las Naciones Unidas, que imponen a los Estados Miembros la obligación de realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario. El establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares es innegablemente la primera condición que se ha de cumplir, y las misiones diplomáticas y consulares constituyen el principal medio de lograr este objetivo.

13. El problema de las relaciones entre los servicios consulares y los diplomáticos es de la competencia exclusiva de cada Estado, ya que cada Estado es libre de asegurar la protección de sus intereses en el terreno consular mediante una misión diplomática o, con el consentimiento del Estado de residencia, por conducto de misiones consulares. En el caso de que las atribuciones consulares sean ejercidas por una misión diplomática, nada puede oponerse a que los funcionarios de esa misión ejerzan al mismo tiempo las funciones diplomáticas y las funciones consulares y gocen de todos los privilegios e inmunidades reconocidos en derecho internacional a los agentes diplomáticos. En ese caso, la cuestión de determinar la persona que estará encargada de ejercer las atribuciones consulares es un asunto interno de la misión diplomática interesada, ya que el agente diplomático es el único responsable de la dirección de los asuntos consulares.

14. La expresión «Estado que envía» designa el Estado que ha nombrado el representante consular;

---

[44] Véase, por ejemplo:
Vattel, *op. cit.*, t. I, libro II, capítulo II, sección 34;
Fiore, *op. cit.*, sección 493;
Bluntschli, *op. cit.*, sección 247;
Philipp Zorn, *Deutsches Gesandtschafts—und Konsularrecht auf der Grundlage des allgemeinen Völkerrecht*, en Fritz Stier-Somlo, ed., *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, parte III (Berlín-Stuttgart-Leipzig, Verlag von W. Kohlhammer, 1920); págs 64 *et seq.*;
Francesco P. Contuzzi, *Trattato teorico-pratico di diritto consolare e diplomatico nei raffronti coi Codici (civile, commerciale, penale e giudiziario) e con le Convenzioni internazionali in vigore* (Turín, Unione tipografico-editrice torinense, 1910), t. I, pág. 178;
L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, rev. por H. Lauterpacht, 8.ª ed. (Londres, Longmans, Green and Co., 1955), vol. 1. *Peace*, párrafo 425.
Amos S. Hershey, *The Essentials of International Public Law and Organization* (Nueva York, The Macmillan Company, 1927), pág. 418;
Kozhevnikov, *op. cit.*, pág. 42;
Harvard Law School, *op. cit.*, 505-507.

la expresión «Estado de residencia» designa el Estado en cuyo territorio habrá de ejercer sus funciones.

ARTÍCULO 2

Acuerdo sobre la circunscripción consular

1. El acuerdo referente al intercambio o a la admisión de representantes consulares ha de especificar, en particular, la sede de la misión consular y su circunscripción.

2. No se podrán introducir modificaciones ulteriores en la circunscripción consular más que de común acuerdo entre el Estado que envía y el Estado de residencia.

3. No se podrá establecer ningún consulado en el territorio del Estado de residencia sin la autorización de este último.

4. Salvo lo expresamente estipulado en los presentes artículos, los representantes consulares no podrán ejercer sus funciones fuera de su circunscripción sin autorización expresa del Estado de residencia.

Comentario

1. La autorización del Estado de residencia es indispensable para la creación de un consulado, tanto si se trata de un puesto creado al establecer las relaciones consulares, como si lo ha sido posteriormente. Este principio, que emana del poder soberano que ejerce el Estado sobre su territorio también se aplica al caso en que un Estado que mantiene sus relaciones consulares con otro Estado por medio de una misión diplomática decida crear un servicio consular independiente cuya circunscripción comprenda todo el territorio del Estado de residencia o una parte de él.

2. También se necesita el consentimiento del Estado de residencia cuando el Estado que envía o su representante consular quieren crear un puesto consular en el interior de la circunscripción consular existente, como ocurre con frecuencia con las agencias consulares.

3. El Estado de residencia puede oponerse a la apertura de un consulado en una ciudad determinada. También puede excluir una ciudad o una región determinada de la circunscripción consular de un cónsul extranjero. Este principio ha sido admitido en la práctica y ha encontrado su expresión en numerosos instrumentos internacionales: acuerdo entre los Estados Unidos de América y Nepal de 25 de abril de 1947 (párrafo 2); acuerdo entre Estados Unidos de América y Yemen de 4 de mayo de 1946 (artículo II); convención consular entre Francia y Checoeslovaquia de 3 de junio de 1927 (artículo 1); convención consular entre los Estados Unidos de América y Costa Rica de 12 de enero de 1948 (artículo 1); tratado entre Grecia y Líbano de 6 de octubre de 1948 (artículo 14, párrafo 2); acuerdo provisional entre los Estados Unidos de América y Arabia Saudita de 7 de noviembre de 1933 (artículo 1); acuerdo de Caracas de 18 de julio de 1911 (artículo I). Algunos reglamentos nacionales proclaman el mismo principio (Honduras, artículo 7, de la ley N.º 109, de 14 de marzo de 1906).

4. Es también necesario el consentimiento del Estado de residencia en el caso de que la circunscripción consular englobe el territorio de un tercer Estado.

5. Por último, es necesaria la autorización del Estado de residencia para introducir posteriormente modificaciones en la circunscripción consular.

6. En algunas convenciones figuran disposiciones que confieren al Estado que envía el derecho de poseer o de alquilar edificios para las misiones consulares: tratado entre los Estados Unidos de América y Finlandia de 13 de febrero de 1934 (artículo XXI); convención consular entre los Estados Unidos de América y Filipinas de 14 de marzo de 1947 (artículo III); convención consular entre los Estados Unidos de América y Costa Rica de 12 de enero de 1948 (artículo V); convención consular entre los Estados Unidos de América y Francia de 31 de diciembre 1951 (artículo 9). El derecho de alquilar los locales necesarios para el ejercicio de las funciones consulares emana de pleno derecho del establecimiento o de la existencia de relaciones consulares. El derecho de propiedad de los edificios indispensables, depende de la legislación nacional del Estado de residencia. Por las razones indicadas, no se ha creído necesario insertar una disposición acerca de esta cuestión en el texto de los artículos.

ARTÍCULO 3

Clases de representantes consulares

1. Los representantes consulares están divididos en cuatro clases:

1) Cónsules generales,

2) Cónsules,

3) Vicecónsules,

4) Agentes consulares.

2. En cada una de estas cuatro categorías, el orden de precedencia entre los representantes consulares estará determinado por la fecha de concesión del exequátur. Si esta concesión ha sido simultánea, la precedencia se fijará según la fecha de presentación de la carta patente. Los jefes de los puestos consulares tienen precedencia sobre los funcionarios consulares que no lo son.

Comentario

1. A diferencia de los agentes diplomáticos, cuyas categorías fueron determinadas en los reglamentos aprobados en los Congresos de Viena (1815) y de Aquisgrán (1818), las categorías de los cónsules no han sido aún codificadas. Antiguamente se emplearon los títulos más variados y aún hoy se encuentran diferencias a este respecto entre las legislaciones nacionales. Así, por ejemplo, en varios países, el cuerpo consular se compone únicamente de cónsules generales, de cónsules y de vicecónsules: Bolivia, reglamento consular de 4 de julio de 1887 (artículo 2); Noruega, ley de 7 de julio de 1922 (sección 2); Suecia, ordenanza de 3 de febrero de 1928 (artículo 3); República Democrática Popular de Corea, decreto de 29 de julio de 1951 (artículo 2). En Suiza, la jerarquía de los cónsules comprende: *a*) los cónsules generales, *b*) los cónsules, *c*) los vicecónsules de primera clase, *d*) los vicecónsules de segunda clase (reglamento consular de 1923, modificado en 1937, artículo 10). Las misiones consulares del Ecuador están divididas en las categorías siguientes: *a*) consulados generales de

primera clase *b*) consulados generales, *c*) consulados de primera clase, *d*) consulados, *e*) viceconsulados, *f*) secciones consulares de las misiones diplomáticas (artículo 1 del decreto presidencial N.º 820, de 16 de mayo de 1953).

2. Sin embargo, la práctica actual de los Estados, según se desprende de las legislaciones nacionales y de las convenciones internacionales, permite ver que hay un acuerdo suficientemente amplio para que sea posible proponer la clasificación del artículo 3.

3. Las cuatro clases de representantes consulares enumeradas en el texto de este artículo figuran en muchas legislaciones nacionales: Colombia, ley de 1866 (artículo 26); Nicaragua, reglamento consular de 16 de octubre de 1880 (artículo 4); Perú, reglamento consular de 1 de enero de 1898 (artículo 3); Honduras, ley N.º 109 de 14 de marzo de 1906 (artículo 5); Liberia, reglamento de 1908 (artículo 1); Haití, ley de 27 de abril de 1912 (artículo 1); Costa Rica, ley orgánica sobre el servicio consular de 1 de julio de 1925 (artículo 1); Panamá, ley N.º 41, de 1925 (artículo 51); Venezuela, ley orgánica sobre el servicio consular de 30 de julio de 1925 (artículo 3); URSS, ley consular de 8 de enero de 1926 (artículo 5); Países Bajos, reglamento de 1926 (artículo 1); Guatemala, decreto N.º 1780, de 1939 (artículos 111, 112 y 114); República Popular de Mogolia, ley consular de 1932 (artículo 3); Yugoeslavia, ley de 25 de marzo de 1930 (sección 37); Estados Unidos de América, reglamento consular de 1932 (sección 20); Luxemburgo, ordenanza de ejecución de 5 de julio de 1935 (sección 47, párrafo 1, N.º 4).

4. Aunque algunas legislaciones enumeran también entre los representantes consulares a los jefes de las secciones consulares de las misiones diplomáticas (URSS, República Popular de Mogolia, República Democrática Popular de Corea, Ecuador y otros países) ello no afecta en nada a la clasificación propuesta, ya que se trata, en realidad, de una función y no de una nueva clase consular.

5. Las cuatro clases antedichas figuran igualmente en los tratados de paz concertados después de la primera guerra mundial (Versalles, artículo 279; Saint-Germain-en-Laye, artículo 231; Trianón, artículo 214; Neuilly, artículo 159).

6. Por último — y éste es el argumento decisivo en favor de la codificación — estas cuatro clases de representantes consulares se encuentran en numerosas convenciones internacionales, entre ellas, las siguientes: Acuerdo de Caracas de 1911 (artículo 1); convenio consular entre los Estados Unidos de América y Rumania de 17 de junio de 1881 (artículo I, II y IX); convenio entre los Países Bajos y Cuba de 31 de diciembre de 1913 (artículos 1 a 4, y 6 a 13); convenio entre España y Grecia de 6 de marzo de 1919 (artículo 1); convenio entre los Países Bajos y Austria de 6 de noviembre de 1922 (artículos 1 a 4, 6, 8 a 13); tratado entre el Reino Unido y Finlandia de 14 de diciembre de 1923 (artículo 18); convenio consular entre Checoeslovaquia e Italia de 1 de marzo de 1924 (artículo 1); convenio consular entre Francia y Polonia de 30 de diciembre de 1925 (artículos 1, 3, 5, 8, 9, 11); convenio entre Albania y Yugoeslavia de 22 de junio de 1926 (artículo 5); convenio consular entre Francia y Checoeslovaquia de 3 de julio de 1927 (artículos 1, 2 a 4, 17, 18, 20); convenio consular entre Checoeslovaquia y Yugoeslavia de 7 de noviembre de 1928 (artículo 1); convenio consular entre España y Grecia de 23 de septiembre de 1926 (artículo 8); convenio consular entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Checoeslovaquia de 16 de noviembre de 1935 (artículo 1); protocolo al tratado entre los Estados Unidos de América y Finlandia de 13 de febrero de 1934; tratado entre Alemania y Tailandia de 30 de diciembre de 1927 (artículo 17); Tratado entre las Filipinas y España de 27 de septiembre de 1947 (artículo V); tratado entre Grecia y Líbano de 6 de octubre de 1948 (artículo 14); convenio consular entre el Reino Unido y Francia de 31 de diciembre de 1951 (artículo 3); convenio consular entre el Reino Unido y Noruega de 22 de febrero de 1951 (artículo 3); convenio consular entre los Estados Unidos de América y el Reino Unido de 6 de junio de 1951 (artículo 3); convenio consular entre el Reino Unido y Suecia de 21 de agosto de 1952 (artículo 3).

7. Conviene señalar que el término « agente consular » se emplea en el artículo 3 en su sentido técnico que difiere fundamentalmente de la significación genérica que se le da en algunos instrumentos internacionales. (Véase, a este respecto, el capítulo VI de la parte I de este informe). Para evitar toda confusión sobre este punto se debe abandonar el empleo de dicho término en su sentido amplio, es decir, para designar a los representantes consulares que pertenecen a las cuatro clases mencionadas. En virtud de lo dispuesto en algunas legislaciones, los vicecónsules y los agentes consulares pueden desempeñar una actividad lucrativa en el Estado de residencia, y esta práctica está sancionada en varios convenios internacionales (convenio consular entre el Reino Unido y Francia de 31 de diciembre de 1951, artículo 2 párrafo 7, en lo que respecta a los agentes consulares). Algunos Estados reservan exclusivamente el título de vicecónsul o de agente consular a los funcionarios nombrados *ad honorem* (sin salario) (Perú, Reglamento consular de 1 de enero de 1898, artículo 5).

8. El término « agente comercial » se emplea aún a veces para designar el agente consular (véase, por ejemplo, el artículo 4 de la Convención de La Habana de 1928).

9. El texto del artículo 3 se refiere sólo a los jefes de puesto o de oficina (los titulares) y deja intacto el poder de los Estados de determinar los títulos de los funcionarios y empleados adjuntos al jefe de un consulado. En esta cuestión impera una gran diversidad.

ARTÍCULO 4

Adquisición de la condición jurídica consular

Son considerados como representantes consulares, en el sentido de los presentes artículos, los funcionarios nombrados por un Estado, pertenecientes a una de las cuatro clases enumeradas en el artículo 3 y reconocidos como tales por el Estado en cuyo territorio han de ejercer sus funciones.

Comentario

1. Para que una persona adquiera la condición jurídica de representante consular se requieren dos condiciones. Es preciso

a) Que sea nombrada cónsul general, cónsul, vicecónsul o agente consular, por la autoridad designada en la Constitución o en las leyes del Estado, y

b) Que sea reconocida como tal por el gobierno del Estado en cuyo territorio ha de ejercer su función.

2. Es un principio generalmente admitido que un representante consular no puede ser reconocido como cónsul sin el consentimiento del Estado donde ejerce sus funciones. Este principio ha encontrado su expresión en casi todos los reglamentos consulares, lo mismo que en las convenciones internacionales. Véase, a título de ejemplo: el convenio consular entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Polonia de 18 de junio de 1924 (artículo 2); el convenio consular entre Checoeslovaquia y Yugoeslavia de 7 de noviembre de 1928 (artículo 1); el convenio consular entre los Estados Unidos de América y Costa Rica de 12 de enero de 1948 (artículo 1, párrafo 3); el tratado consular entre Grecia y Líbano de 6 de octubre de 1948 (artículo 14).

3. El representante consular pierde todo carácter oficial y se convierte en un simple particular, si su circunscripción consular queda incorporada a un nuevo Estado. Lo mismo ocurre si le retira su reconocimiento el Gobierno que ejerce la autoridad en el territorio en que desempeña sus funciones.

4. Este artículo sienta un principio fundamental que se desarrolla en los artículos 6 a 9 *infra*.

ARTÍCULO 5

Poderes del Estado para el nombramiento de representantes consulares

La competencia para nombrar representantes consulares, la manera de nombrarlos y la designación de la clase y de la categoría a que pertenecen se rigen por la legislación nacional del Estado que los envía.

Comentario

1. No habiendo en derecho internacional reglas que determinen cuál es el órgano del Estado que tiene el poder de nombrar representantes consulares, el órgano competente para nombrarlos será el que indique la legislación de cada Estado. Todo Estado está también en libertad de fijar las modalidades del nombramiento de los cónsules, las condiciones exigidas para ser representante consular, la categoría de los representantes consulares (cónsules de carrera o cónsules honorarios) y la clase de los mismos. Carece de fundamento la opinión de algunos autores de que el poder de nombrar representantes consulares está exclusivamente reservado al jefe del Estado. No está confirmada ni por la práctica de los Estados ni por las legislaciones nacionales. Así, según la legislación de la Unión Soviética, los representantes consulares son designados por el Ministro de Relaciones Exteriores. En los Estados Unidos de América, los representantes consulares, salvo los vicecónsules y los agentes consulares, son nombrados por el Presidente con el dictamen y el consentimiento del Senado; los vicecónsules y los agentes consulares son nombrados por el Secretario de Estado, después de haber sido designados por el representante consular en cuya circunscripción han de ejercer sus funciones, (*Foreign Service Regulations* de enero de 1941, I-3(*b*),(*c*),(*d*).[45] En Polonia, es el Ministro de Relaciones Exteriores quien nombra los representantes consulares. En Bulgaria, los cónsules generales y los cónsules son nombrados por el Presidente de la Asamblea Nacional, los vicecónsules y los agentes consulares, por el Ministro de Relaciones Exteriores. En Suiza, los cónsules son nombrados por el Consejo Federal, a propuesta del Departamento Político; los vicecónsules de segunda clase son nombrados por el Departamento Político (reglamento consular de 1923, artículo 11). En Suecia, la ordenanza real de 7 de julio de 1928 reserva al jefe del Estado el derecho de nombrar los cónsules generales y los cónsules honorarios, y confiere al Ministro de Relaciones Exteriores el poder de nombrar los vicecónsules así como los cancilleres sin sueldo (artículo 10). Aun en los Estados en que el nombramiento de representantes consulares es de la competencia del jefe del Estado, se hace a veces una excepción respecto de los cónsules honorarios de Noruega: (ley de 7 de julio de 1922, sección 3).

2. El Estado que envía es libre de elegir la clase de representante consular que le convenga. Excepcionalmente, las disposiciones nacionales establecen que el representante, cuya competencia se extienda a todo el territorio del Estado de residencia, ha de tener el rango de cónsul general (véase, por ejemplo, el artículo 66 de la ley de 14 de marzo de 1906 de Honduras).

3. El principio que ha servido de base al artículo 5 está codificado en el artículo 2 de la Convención de La Habana de 1928, cuyo texto es el siguiente: «La forma y requisito para nombrarlos y las clases y la categoría de los Cónsules serán regulados por el derecho interno del respectivo Estado.»[46]

ARTÍCULO 6

Carta patente

1. Los representantes consulares, como jefes de puesto consular, recibirán plenos poderes del Estado que les nombra, en forma de carta patente, expedida para cada nombramiento con indicación de los nombres y apellidos del representante consular, la categoría y la clase consular, la circunscripción consular y el lugar de su futura residencia.

2. El Estado que ha nombrado el representante consular comunicará la carta patente, por vía diplomática, al Gobierno del Estado en cuyo territorio habrá de ejercer sus funciones el representante consular, con objeto de obtener el consentimiento necesario para el ejercicio de dichas funciones.

3. Si no existen relaciones diplomáticas entre los dos Estados, la carta patente será transmitida por conducto de la misión consular y, si no la hubiere, por conducto de una misión diplomática acreditada en un tercer Estado.

---

[45] Charles Cheney Hyde, *International Law chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, 2.ª ed. rev. (Boston, Little, Brown and Company, 1947), vol. II, pág. 1314.

[46] Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. CLV, 1934-1935, N.º 3582, pág. 294.

Comentario

1. La forma de la carta patente especial que se expide al representante consular se rige enteramente por las disposiciones del derecho nacional del Estado que envía el agente. Para este último, la carta patente tiene la misma importancia que la carta credencial para el agente diplomático. Existe sin embargo, una diferencia esencial, en cuanto a su forma, entre la carta credencial y la carta patente, que consiste en que esta última no va dirigida al jefe del Estado en que ha de ejercer sus funciones el representante consular sino que no lleva dirección alguna (ésta parece ser la práctica seguida en Austria, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Checoeslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Guatemala, Irán, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Portugal, República Popular de China, República Popular de Mogolia, Suecia, Suiza y Turquía); o se dirige a «todos los que verán la presente carta» (*To all who shall see these presents*) (en Bélgica, Colombia, Estados Unidos de América, Francia, Nicaruagua, Panamá); «a todos aquellos a quienes concierne» (*To all whom it may concern*) (en Irak); «a quienes recibirán las presentes» (*To those to whom these presents shall come*) (en el Japón, Tailandia y Venezuela), o a «*To all and Singular to whom these Presents shall come*» (Reino Unido). Pero aunque la carta patente no lleve dirección, contiene a menudo una petición de carácter general dirigida al Gobierno del Estado de residencia o, lo que es mucho más frecuente, a las autoridades del Estado de residencia en general, para que se reconozca al representante consular como tal, se le asegure el libre ejercicio de sus funciones así como el goce de todos los privilegios inherentes al cargo y se le preste, en suma, ayuda, asistencia y protección en cualquier parte y circunstancia en que lo necesite.

2. En la práctica de ciertos Estados, la carta patente contiene una disposición en virtud de la cual se confiere a los representantes consulares la autorización de nombrar vicecónsules en los puertos y lugares de su circunscripción (práctica británica) o de nombrar vicecónsules y agentes consulares (práctica francesa). Como es lógico, no se puede utilizar esta autorización más que con el asentimiento del Estado de residencia.

3. Según las diferentes legislaciones, la carta se denomina *carta patente*, *carta de provisión* o *comisión consular*; en los países de lengua inglesa se llama, por regla general, «*consular commission*».

4. El instrumento que se entrega a los vicecónsules y a los agentes consulares cuando son nombrados por los cónsules y por los cónsules generales, lleva a menudo el nombre de «patente». El texto del artículo 6 tiende a unificar en esa cuestión la práctica seguida en todos los casos en que el representante consular es nombrado como jefe de puesto. No sería por supuesto conveniente que, en la misma ciudad, unos representantes consulares con el mismo título y con funciones equivalentes tuvieran plenos poderes en distinta forma, según que hubieran sido nombrados por una autoridad central del Estado que los envía o por un representante consular de este último.

5. La carta patente y la credencial constituyen los documentos ordinarios de nombramiento. No obstante, la práctica de los Estados admite, y algunas de las convenciones recientes admiten, al lado de estos títulos normales, titulos que no lo son, como por ejemplo, una notificación referente al destino que ha de ocupar el representante consular (véase el artículo 4 del convenio consular entre el Reino Unido y Francia de 31 de diciembre de 1951; el artículo 4 del convenio consular entre los Estados Unidos de América y el Reino Unido de 6 de julio de 1951; el artículo 4 del convenio consular entre el Reino Unido y Noruega de 22 de febrero de 1951; el artículo 4 del convenio consular entre el Reino Unido y Suecia, de 14 de marzo de 1952). No obstante, no sería conveniente para las relaciones entre los Estados que se estimulase la tendencia de sustituir los títulos normales de nombramiento por títulos anormales que habrían de quedar reservados exclusivamente para los casos de carácter excepcional.

6. En algunos casos, la forma de la carta patente ha sido objeto de una reglamentación entre Estados (véanse, en particular, los convenios entre los Estados Unidos de América y Filipinas de 14 de marzo de 1947, artículo 1; los Estados Unidos de América y Finlandia de 13 de febrero de 1934, artículo XIX, párrafo 3; Filipinas y España de 20 de mayo de 1948, artículo IV, párrafo 1; en ellos se estipula que el título de nombramiento ha de ir firmado por el jefe del Estado y llevar el gran sello del Estado).

7. En algunas convenciones figuran incluso disposiciones relativas al contenido de la carta patente (véase convenio entre Cuba y Países Bajos de 31 de diciembre de 1913, artículo 3).

8. En el caso Barbuit, el Lord Canciller Talbot, basándose precisamente en la redacción de la carta de comisión reconoció en 1735 al Sr. Barbuit, designado en la carta de comisión como agente de comercio del rey de Prusia, la calidad de cónsul y se negó a reconocerle el carácter de ministro público que pretendía tener.[47]

9. Con bastante frecuencia, el procedimiento para la presentación de la carta patente está reglamentado por las legislaciones nacionales: Argentina, reglamento N.º 4712 de 31 de marzo de 1926 (artículo 18); Bélgica, decreto de 15 de julio de 1920 (artículo 53); Brasil, decreto N.º 14058 de 11 de febrero de 1920 (artículo 13); Costa Rica, decreto N.º 46 de 7 de julio de 1925 (artículo 7); Ecuador, decreto presidencial de 27 de octubre de 1916 (artículo 4); Luxemburgo, decreto gran ducal de 29 de junio de 1923 (artículo 8); Suiza, reglamento consular de 1923 (artículo 13).

10. En algunas convenciones internacionales se prescribe la vía diplomática para la presentación de la carta patente (véase, en particular, el artículo 4 de la Convención relativa a los Agentes Consulares firmada en La Habana en 1928).

ARTÍCULO 7

Exequátur

A reserva de lo dispuesto en los artículos 9 y 11, los representantes consulares nombrados jefes de puesto no podrán entrar en funciones sin haber obtenido el asenti-

[47] Carlos Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 5.ª ed. (París, Arthur Rousseau, 1896), t. III, págs. 245-247.

miento del Gobierno del Estado en que estén llamados a ejercer sus funciones. Este asentimiento se da en forma de exequátur.

Comentario

1. El exequátur es el documento en virtud del cual el Estado de residencia confiere al representante de un Estado extranjero, admitido en el país, el derecho de ejercer en él sus funciones consulares. Este documento, que se añade al nombramiento efectuado por el país de envío, inviste al representante consular de la autoridad que le corresponde ante los funcionarios del Estado de residencia. El exequátur constituye, pues, el reconocimiento oficial de una persona en calidad de representante consular. Es la forma corriente de este reconocimiento.

2. En la mayor parte de los Estados, el exequátur es concedido por el jefe del Estado, si la carta patente está firmada por el jefe del Estado que envía, y por el Ministro de Relaciones Exteriores en los otros casos. La concesión de exequátur puede estar reservada al Gobierno. (Así es, en particular, en el artículo 13 de la ley N.º 109 de 14 de marzo de 1906 de Honduras). En varios países, el exequátur es expedido por el Ministro de Relaciones Exteriores (Unión Soviética, República Popular de China, Polonia y otros países).

3. La forma del exequátur se rige por el derecho interno del Estado en que el representante consular ha de ejercer sus funciones, pero se pueden observar ciertos tipos de exequátur que son más frecuentemente utilizados en la práctica. El exequátur puede ser concedido por un decreto del jefe del Estado, firmado por él y refrendado por el Ministro de Relaciones Exteriores, cuyo original se entrega al representante interesado; o bien por un decreto del jefe del Estado del que se entrega una copia, certificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al representante consular. En otros países, por último, el exequátur se concede en forma de instrumento especial firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores.

4. Otra forma de exequátur consiste en transcribir en la carta patente la fórmula por la que se confiere. A este efecto se utilizan diversas variantes, por ejemplo, un traslado firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores, que certifique que el exequátur ha sido concedido por el jefe del Estado (práctica seguida en Checoeslovaquia).

5. Por último, la forma más sencilla consiste en comunicar el otorgamiento del exequátur por la vía diplomática al Estado que envía.

6. La práctica británica distingue entre el exequátur concedido por el jefe del Estado una vez presentada la carta patente firmada por la autoridad suprema del Estado que envía, y el reconocimiento oficial, que se concede en los otros casos.[48]

7. La expedición del exequátur está regulada en ciertos casos por convenciones que acostumbran a especificar que será concedido sin tardanza ni gastos.

8. La concesión del exequátur no es el único modo de reconocimiento de un cónsul extranjero. Puede otorgársele un reconocimiento provisional antes de la concesión del exequátur, según se dispone en el artículo 9. En virtud de lo dispuesto en el artículo 11, puede admitirse a un suplente del titular, en calidad de gerente, para que ejerza interinamente las funciones consulares en caso de impedimento, de ausencia o de defunción de un jefe de puesto consular. Por ese motivo, ha sido preciso limitar el alcance del artículo 7 con una referencia expresa a los dos artículos mencionados.

9. Algunos convenios internacionales contienen, además del exequátur, otras formas de autorización que permiten que el representante consular ejerza sus funciones (Convenio consular entre los Estados Unidos y Costa Rica de 12 de enero de 1948, artículo 1, párrafo 3) o no emplean la expresión «exequátur» (Tratado entre Alemania y Tailandia de 30 de diciembre de 1937, artículo 17, párrafo 2). Si se parte de la definición del exequátur que se ha dado antes, conviene incluir en la noción del exequátur estas otras formas de autorización (por ejemplo, la notificación de la admisión). Por esta razón, el Relator Especial no ha creído oportuno mencionarlas en el texto del artículo 7.

10. La autorización que lleva consigo la concesión del exequátur a un representante consular nombrado jefe de un puesto consular se extiende de pleno derecho a las actividades consulares de sus adjuntos y del personal consular que trabaja bajo su dirección y su responsabilidad. Por ello, no es necesario que los representantes consulares, sustitutos del titular o que formen parte del personal consular, presenten sus cartas patentes para obtener el exequátur. Una notificación del jefe del puesto consular a las autoridades competentes del Estado de residencia ha de bastar para permitirles que gocen de los derechos y privilegios reconocidos por el derecho internacional o conferidos por los presentes artículos.

ARTÍCULO 8

Denegación del exequátur

Salvo cuando haya dado su acuerdo de antemano, todo Estado tiene el derecho de negarse a admitir que una persona ejerza funciones consulares en su territorio sin necesidad de explicar los motivos de dicha negativa.

Comentario

1. El derecho de denegar el exequátur a un cónsul extranjero emana de la soberanía del Estado. La práctica internacional ofrece diversos ejemplos de ello. Así, en 1720, Dinamarca se negó a admitir al Señor Niel Sanderesse Wienwich, ciudadano danés, como cónsul de las Provincias Unidas en Bergen, Noruega. En 1830, Austria denegó el exequátur a Stendhal, nombrado cónsul en Trieste por el Gobierno francés, a causa de las cuestiones que había tenido Stendhal con la policía austríaca. En 1855, el Gobierno de Nicaragua se negó a dar el exequátur al Sr. Priest, nombrado cónsul de los Estados Unidos en San Juan del Sur. Esta negativa fué motivada por el hecho de que el cónsul había escrito una carta particular que se estimó reprensible.[49] El

[48] Oppenheim, *op. cit.*, pág. 835.

[49] John Basset Moore, *A Digest of International Law* (Washington, D. C., Government Printing Office, 1906), vol. V, pág. 28.

Gobierno británico negó el exequátur al mayor Haggerty, irlandés naturalizado americano, que el Presidente Grant había nombrado, en 1869, cónsul en Glasgow; explicó su negativa alegando que el mayor Haggerty había tomado parte en el movimiento revolucionario feniano.[50]

2. El principio de que el Estado puede negarse a admitir a un cónsul extranjero en su territorio parece admitido por todo el mundo. Este principio tiene tanto más fundamento cuanto que no existe, por regla general, ningún procedimiento para la aceptación de los representantes consulares, aunque es recomendable. El acuerdo anticipado dado por un Estado, ya sea mediante una convención en vigor o de otro modo, constituye una excepción a la regla que se establece en el presente artículo. El hecho de que los tratados de paz firmados después de la primera guerra mundial hayan impuesto a los Estados vencidos la obligación unilateral de recibir a los cónsules de las potencias aliadas o asociadas no hace más que confirmar la exactitud de este punto de vista.

3. El único punto controvertido en la doctrina es saber si hay que comunicar al gobierno interesado los motivos de la negativa. Algunos autores antiguos contestaban afirmativamente.[51] Este punto de vista no está justificado. Para pronunciarse en este sentido, sería preciso poder basarse en una práctica general que exigiera en dicho caso la comunicación de los motivos. Pero hay que reconocer que las convenciones que prescriben la comunicación de los motivos constituyen una excepción. Pueden citarse a título de ejemplo las convenciones entre Guatemala y Honduras de 10 de marzo de 1894 (artículo 21); entre Honduras y Nicaragua de 1894 (artículo 20) y entre Honduras y el Salvador de 19 de enero de 1895 (artículo 21). También son contadas las legislaciones nacionales en que se estipula esta comunicación. Citaremos, a título de ejemplo, el reglamento consular de Bolivia de 4 de julio de 1887 (artículo 93). En cambio, en numerosas legislaciones y convenciones se establece el derecho de denegar el exequátur sin que se haga mención alguna de la necesidad de explicar los motivos de esa denegación: Costa Rica, ley orgánica de 7 de julio de 1925 sobre el servicio consular (artículo 8); Honduras, ley N.º 109 de 14 de marzo de 1906 (artículo 54); convenio entre España y Grecia, 23 de septiembre de 1926 (artículo 8, para. 2); entre Dinamarca y Paraguay de 1903 (artículo 8); la Convención de La Habana de 1928 (artículo 5). Algunos convenios han llegado incluso a reconocer explícitamente que no es necesario comunicar a la otra parte los motivos de la denegación (véase el convenio consular entre la Unión Soviética y Polonia de 18 de julio de 1924, artículo 2, párrafo 3). En este mismo sentido se pronunciaron también, en 1927,[52] las conclusiones del informe del Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional. Por todo ello, la regla enunciada en el presente artículo debe considerarse como la expresión del derecho en vigor.

[50] William Edward Hall, *A Treatise on International Law*, 8.ª ed. prep. por A. Pearce Higgins (Oxford, The Clarendon Press, 1924), pág. 373.

[51] Véase, por ejemplo, A. von Bulmerincq, *Consularrecht* (Hamburgo, Verlag von J. F. Richters, 1887, pág. 20; y E. von Ullmann *Völkerrecht* (Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1908), pág. 215.

[52] Publicaciones de la Sociedad de las Naciones, *V. Legal*, 1928. *V.4* (documento A.15.1928.V), pág. 43.

ARTÍCULO 9

Reconocimiento provisional

A petición del Estado que ha nombrado al representante consular, el Estado de residencia podrá reconocer a éste provisionalmente hasta que haya obtenido oficialmente el exequátur.

Comentario

1. Aunque el representante consular no puede comenzar su actividad oficial más que a partir del momento en que obtenga el exequátur, puede haber casos en que sea conveniente permitirle ejercer sus funciones antes de que le sea concedido. Este ocurre sobre todo cuando ya existe un puesto consular y su nuevo jefe espera el exequátur. El reconocimiento provisional responde a esta necesidad. En la práctica se recurre con bastante frecuencia a esta solución. Además, la autorización provisional está prevista en varios tratados internacionales, por ejemplo, en los convenios consulares entre México y Panamá del 9 de junio de 1928 (artículos II y III); entre Bulgaria y Polonia del 22 de diciembre de 1934 (artículo 2, párrafo 4); entre los Estados Unidos de América y Costa Rica del 12 de enero de 1948 (artículo 1, párrafo 3, última frase) y, especialmente, en la Convención de La Habana de 1928 sobre agentes consulares (artículo 6, párrafo segundo). Algunas legislaciones prevén igualmente este caso. Véase el artículo 2 del reglamento de 30 de octubre de 1925 sobre consulados en Cuba; Estados Unidos de América, reglamento de 1932 (sección 49). Por todas estas razones ha parecido conveniente incluir el texto del artículo 9 en el proyecto, aunque no ha sido posible comprobar si constituye una práctica completamente general.

2. Conviene advertir que el derecho a conceder o a denegar el reconocimiento provisional es un poder discrecional del Estado de residencia.

ARTÍCULO 10

Obligación de informar a las autoridades de la circunscripción consular

El Gobierno del Estado de residencia comunicará sin tardar a las autoridades competentes del distrito consular la toma de posesión del representante consular y, una vez recibida esta comunicación, dichas autoridades tomarán inmediatamente todas las medidas oportunas para que el representante consular pueda desempeñar sus funciones y gozar de los privilegios e inmunidades reconocidos por las convenciones vigentes y por los presentes artículos.

Comentario

1. Este artículo formula una doble obligación:

a) La obligación del Gobierno del Estado de residencia de poner la concesión del exequátur o el reconocimiento provisional en conocimiento de las autoridades competentes del distrito consular;

b) La obligación de esas autoridades de asegurar que el representante consular pueda desempeñar sus funciones y gozar de los privilegios e inmunidades reconocidos por las convenciones vigentes y por estos artículos.

2. En muchos Estados se acostumbra a publicar la concesión del exequátur en un diario oficial.

3. Las obligaciones formuladas en el artículo 10 son consecuencia lógica del reconocimiento del representante consular. Se encuentran estipuladas en algunos convenios consulares (véase, por ejemplo, el convenio consular entre Yugoeslavia y Checoeslovaquia de 7 de noviembre de 1928, artículo 1, párrafo 3).

ARTÍCULO 11

Gestión interina

1. En caso de incapacidad, ausencia o defunción del jefe de puesto consular (consulado general, consulado, viceconsulado o agencia consular), se autorizará, de pleno derecho, a un sustituto, cuyo nombre será comunicado oportunamente a las autoridades competentes del Estado de residencia, para desempeñar con carácter interino las funciones de jefe de puesto hasta que el jefe del puesto consular se reintegre en sus funciones, o se designe un nuevo titular.

2. Las autoridades competentes deberán prestar asistencia y protección al encargado interino y garantizarle, durante su gestión, el goce de los privilegios e inmunidades que las convenciones en vigor y los presentes artículos reconozcan al jefe del puesto consular en cuestión.

Comentario

1. Este artículo reglamenta las funciones del encargado interino que responden a las del encargado de negocios *ad interim* en derecho diplomático. El encargado interino puede estar designado de antemano en los reglamentos nacionales del Estado que ha creado el puesto consular o puede ser nombrado por la autoridad competente de ese Estado en el momento en que se produzca la vacante. La función del encargado interino ha entrado en la práctica desde hace cierto tiempo, como puede observarse en numerosos reglamentos nacionales: Bolivia, reglamento de 4 de julio de 1887 (artículos 16 y 17); Cuba, reglamento de 30 de octubre de 1925 (artículo 47, párrafo 26, y artículo 48, párrafo 13); Egipto, decreto-ley de 5 de agosto de 1925 (artículo 6); Estados Unidos de América, reglamento de 1932 (sección 20, párrafo 5, y sección 29); Francia, ordenanza de 20 de agosto de 1833 (artículo 8); Luxemburgo, decreto de 29 de junio de 1923 (artículos 2 y 3); Reino Unido, instrucciones generales de 1922 (capítulo 13, artículo 11); Unión Soviética, ley consular de 8 de enero de 1926 (artículos 13 a 15).

2. Las convenciones internacionales suelen contener disposiciones relativas a la dirección interina de los puestos consulares. Baste citar, por ejemplo, los convenios consulares siguientes: entre los Estados Unidos de América y Rumania de 17 de julio de 1881 (artículo VII); entre Italia y Checoeslovaquia de 1 de marzo de 1924 (artículo 3); entre la Unión Soviética y Polonia de 18 de julio de 1924 (artículo 8); entre Albania y Yugoeslavia de 22 de junio de 1926 (artículo 6); entre Polonia y Yugoeslavia de 6 de marzo de 1927 (artículo IV); entre Francia y Checoeslovaquia de 3 de junio de 1927 (artículo 3); entre Albania y Francia de 5 de febrero de 1928 (artículo 7); entre Bélgica y Polonia de 12 de junio de 1928 (artículo 4); entre Polonia y Rumania de 17 de diciembre de 1929 (artículo 4); entre Bulgaria y Polonia de 22 de diciembre de 1934 (artículo 4); tratado entre los Estados Unidos de América y Finlandia de 13 de febrero de 1934 (artículo XXII, párrafo 3); entre los Estados Unidos de América y Liberia de 7 de octubre de 1938 (artículo V, párrafo 3); convenio consular entre los Estados Unidos de América y Costa Rica de 12 de enero de 1948 (artículo 1, párrafo 6); tratado entre España y Filipinas de 20 de mayo de 1948 (artículo 4, párrafos 3 y 6); tratado entre Grecia y Líbano de 5 de octubre de 1948 (artículo 14, último párrafo); entre Francia y el Reino Unido de 31 de diciembre de 1951 (artículo 7); entre los Estados Unidos de América y el Reino Unido de 6 de junio de 1951 (artículo 7); entre el Reino Unido y Noruega de 22 de febrero de 1951 (artículo 7); entre el Reino Unido y Suecia de 14 de marzo de 1952 (artículo 7).

3. La Convención relativa a los Agentes Consulares (La Habana, 1928) contiene también una disposición relativa a la dirección interina (artículo 9).

4. El texto propuesto no hace, pues, más que codificar la práctica existente dejando una amplia libertad a los Estados para fijar el modo de designar al encargado interino.

5. Para dar al encargado interino las prerrogativas anexas a su función, según lo dispuesto en el presente artículo, es necesaria una notificación. Ha de ser hecha a la autoridad competente del Estado de residencia, generalmente al ministerio de asuntos extranjeros.

ARTÍCULO 12

Relaciones consulares con los Estados y los gobiernos no reconocidos

La concesión del exequátur a un representante consular de un Estado o de un gobierno no reconocido, lo mismo que la petición de exequátur hecha a un gobierno o a un Estado, no reconocido por el Estado que ha nombrado el representante consular, implican el reconocimiento del Estado o del gobierno de que se trate.

Comentario

1. Parece estar generalmente admitido que la concesión del exequátur implica el reconocimiento. Esta opinión está corroborada particularmente por autores como Hall,[53] Oppenheim[54] y otros, así como por la práctica de los Estados.[55]

2. En cuanto a la petición del exequátur hecha al gobierno de un Estado no reconocido por el Estado que ha designado al cónsul, o al gobierno no reconocido de

[53] Hall, *op. cit.*, 8.ª ed., pág. 109.

[54] Oppenheim, *op. cit.*, párrafo 75 (*d*).

[55] Véase la carta del Secretario de Estado Adams al Presidente de los Estados Unidos de América, de 28 de enero de 1819, en Moore, *op. cit.*, vol. V, pág. 13.

un Estado reconocido, la práctica no parece ser uniforme.[56] Si se recuerda que el exequátur constituye en suma el asentimiento de una potencia, que ejerce un poder soberano sobre un determinado territorio, a que el representante de un Estado extranjero desempeñe funciones consulares en ese territorio o en una parte de él, es difícil concebir que se pueda pedir el exequátur sin reconocer el poder soberano del gobierno al que se dirige la petición sobre dicho territorio, salvo si circunstancias particulares o una declaración expresa del Estado que envía demuestran que no hay intención de conceder el reconocimiento.

3. Cuando se constituye un nuevo gobierno en el Estado de residencia a consecuencia de una revolución o de un cambio de régimen social y económico, y el gobierno del Estado que envía se niega a reconocer a este nuevo gobierno, el Estado de residencia no está obligado a reconocer el estatuto consular de los representantes aceptados por el gobierno anterior. Faltándoles este reconocimiento, los representantes dejan de gozar en tal caso de los privilegios e inmunidades consulares.

4. Las cuestiones relativas a la situación jurídica de los representantes consulares neutrales en un territorio ocupado durante un conflicto armado quedan reservadas, por el momento, para un estudio posterior.

ARTÍCULO 13

Funciones consulares

PRIMERA PROPUESTA

Las atribuciones y los poderes de los representantes consulares serán determinados, con arreglo al derecho internacional, por los Estados que los nombren.

SEGUNDA PROPUESTA

Los representantes consulares tienen por misión defender los intereses económicos y jurídicos de sus países, salvaguardar las relaciones culturales entre el Estado que envía y el Estado de residencia y proteger a los súbditos del Estado que les ha nombrado.

Para ello tienen, especialmente, el derecho:

1. De velar por la observancia de los tratados vigentes entre el Estado que envía y el Estado de residencia e intervenir contra toda infracción de esos tratados denunciada por su Estado o por los súbditos de ese Estado;

2. De proteger y fomentar el comercio entre los países respectivos y de velar por el desarrollo de las relaciones económicas entre los dos Estados;

3. De llevar a cabo la protección general de la navegación y de facilitar toda clase de ayuda a los buques y barcos mercantes que naveguen con bandera del Estado que envía y se encuentren en uno de los puertos situados en su distrito consular, y en especial:

***a*) De examinar y visar la documentación de a bordo,**

***b*) De recibir las declaraciones sobre el viaje del buque, su destino y los incidentes de la travesía (declaración de arribada),**

***c*) De extender los manifiestos,**

***d*) De interrogar al capitán, a la tripulación y a los súbditos de su país que se encuentren a bordo,**

***e*) De solventar, siempre que les faculte para ello la legislación del Estado de que dependen, los litigios de toda suerte entre el capitán, los oficiales y los marineros y especialmente las disputas relativas a las soldadas y al cumplimiento de los compromisos recíprocos,**

***f*) De facilitar el despacho de buques y barcos,**

***g*) De asistir al personal de a bordo sirviéndole de intérprete y de intermediario en los asuntos en los que tengan que tratar o en las peticiones que tengan que formular, especialmente ante los tribunales y autoridades locales,**

***h*) De asistir (salvo en lo que concierne a los servicios aduaneros, al control de pasaportes y extranjeros y a la admisión a libre plática) a todos los registros verificados a bordo de los buques y barcos mercantes o de recreo,**

***i*) De estar enterados de todas las intervenciones efectuadas por los tribunales o por las autoridades administrativas a bordo de los buques y barcos mercantes o de recreo abanderados en el Estado que envía, y de asistir a dichas intervenciones,**

***j*) De dirigir las operaciones de salvamento cuando un buque que enarbole el pabellón del Estado de envío naufrague o embarranque en las costas del Estado de residencia,**

***k*) De resolver, con arreglo a las leyes del Estado que envía, los litigios a que den lugar las averías, entre los súbditos del país que representan;**

4. De prestar asistencia a los buques oficiales y especialmente a los navíos de guerra del Estado que envía;

5. De prestar, en la medida que se lo permita la legislación del país de residencia, la asistencia necesaria a los aviones matriculados en el Estado que envía, y entre otras cosas:

***a*) Inspeccionar los libros de a bordo,**

***b*) Prestar asistencia al personal de la tripulación,**

***c*) Intervenir en caso de accidente o de avería en los aviones,**

***d*) Velar por la observancia de las convenciones internacionales sobre aviación de las que el Estado que envía sea signatario;**

6. De fomentar las relaciones culturales, especialmente en el campo de la ciencia, de las artes, de las relaciones profesionales y de las relaciones en materia de educación y de deportes;

7. De proteger a las personas jurídicas y a los súbditos del Estado que envía, y con este fin:

***a*) De velar por que los súbditos del Estado que envía gocen de todos los derechos que les conceda la legislación del país, de residencia con arreglo a los tratados y convenciones vigentes entre los dos Estados interesados y a la costumbre internacional,**

***b*) De tomar, cuando se ataquen los derechos de las personas jurídicas y de los súbditos del Estado que envía, las medidas necesarias para obtener que sean respetados,**

***c*) De defender, de acuerdo con las convenciones internacionales, los derechos de los trabajadores súbditos del Estado de envío, en cuestiones de trabajo,**

---

[56] Véase H. Lauterpacht, *Recognition in International Law* (Londres, Cambridge University Press, 1948), págs. 384-387.

d) De conceder subsidios a los súbditos del Estado de envío que, a consecuencia de una enfermedad, de un accidente o de causas análogas, se encuentren en situación apurada;

8. De desempeñar ciertas funciones de carácter administrativo, y en particular:

a) Llevar el registro de los súbditos del Estado que envía, residentes en su distrito consular,

b) Expedir pasaportes y otros documentos personales a los súbditos del Estado que envía,

c) Visar los pasaportes y otros documentos de las personas que se dirijan al Estado que envía,

d) Tramitar los asuntos relativos a nacionalidad del Estado que envía,

e) Facilitar datos sobre el comercio, la industria, y todos los aspectos de la vida nacional del Estado de envío, a los que se interesen por ellos en el país de residencia,

f) Visar los certificados de origen o la procedencia de las mercancías, las facturas comerciales y otros documentos análogos,

g) Transmitir el pago de prestaciones, rentas o indemnizaciones concedidas a los derechohabientes conforme a sus leyes nacionales y a las convenciones internacionales, especialmente en aplicación de las leyes de previsión social,

h) Efectuar el cobro de las rentas e indemnizaciones adeudadas a los nacionales del Estado de envío, en caso de que el beneficiario se encuentre fuera del Estado de residencia,

i) Llevar a cabo todas las actuaciones relativas al servicio militar, a la conservación de los registros militares y a la visita sanitaria de los reclutas súbditos del Estado que envía;

9. De registrar o trasladar las partidas del registro civil en la medida en que estén autorizados para ello por la legislación del país que envía, y especialmente:

a) Tomar las declaraciones relativas al nacimiento o defunción de los súbditos del Estado que envía, a reserva de la obligación de las personas interesadas de efectuar las declaraciones de nacimiento o de defunción con arreglo a las leyes del Estado de residencia;

b) Trasladar la partida de matrimonio celebrado con arreglo a la legislación territorial, cuando por lo menos uno de los contrayentes sea súbdito del Estado que envía;

10. De ejercer ciertas funciones notariales, y en particular:

a) Tomar, en la cancillería, a bordo de los buques abanderados o de los aviones matriculados en el Estado que envía, todas las declaraciones que tengan que hacer los súbditos de dicho Estado,

b) Extender, autenticar y recibir en depósito las disposiciones testamentarias y todos los instrumentos unilaterales de derecho civil otorgados por los súbditos del Estado que envía,

c) Extender, autenticar y recibir en depósito los instrumentos jurídicos bilaterales otorgados por súbditos del Estado que envía y por súbditos del Estado de residencia, con excepción de los relativos a inmuebles que se encuentren en el país de residencia y a los derechos reales que los graven,

d) Legalizar las firmas de los súbditos del Estado de residencia, los instrumentos y documentos que provengan de las autoridades o funcionarios del Estado de envío o del Estado de residencia, así como las copias de los mencionados documentos,

e) Traducir los instrumentos y documentos de toda especie que provengan de los funcionarios de su país o del país de residencia,

f) Recibir en depósito las cantidades en metálico, los documentos y los objetos que les sean confiados por los súbditos del Estado que envía;

11. De notificar decisiones judiciales o ejecutar comisiones rogatorias a petición de los tribunales del Estado que envía en la forma prescrita por las convenciones vigentes o en cualquier otra forma compatible con la legislación del Estado de residencia;

12. De proponer, en caso necesario, que se constituya una tutela o una curatela respecto de súbditos del Estado que envía, de designar a los tribunales la persona del tutor o del curador y de inspeccionar la tutela de los menores y la curatela de los dementes y otros incapacitados, súbditos del Estado que envía, que se encuentren en su distrito consular;

13. De representar en todas las cuestiones de sucesión, sin necesidad de plenos poderes, los intereses de los herederos ausentes, si éstos no han nombrado mandatarios especiales a este efecto y de intervenir ante las autoridades competentes del Estado de residencia a fin de que se lleve a cabo el inventario de los bienes y la liquidación de la sucesión, y de hacer que se resuelvan los conflictos y reclamaciones a que pudiera dar lugar una sucesión causada por la muerte de un súbdito del Estado que envía;

14 De ejercer las funciones de árbitro o de amigable componedor en los litigios que le sometan los súbditos del Estado que envía, siempre que la legislación del país de residencia no se oponga a ello;

15. De autorizar, si la legislación del país de residencia lo permite, los matrimonios entre súbditos del Estado que envía, con arreglo a las leyes de dicho Estado.

Comentario

1. Las funciones de los representantes consulares están determinadas por las costumbres y los usos internacionales, por los tratados internacionales y por las leyes y reglamentos nacionales, lo cual explica que difieran considerablemente en algunos casos concretos. Si, por ejemplo, las actividades consulares que consisten en proteger y facilitar el comercio, controlar la navegación, prestar asistencia a los buques de guerra y proteger a los súbditos del Estado que envía han sido siempre admitidas en derecho internacional, otras actividades, por el contrario, se basan en convenios particulares cuya aplicación se generaliza en muchos casos mediante la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. Así ocurre, sobre todo, en lo que respecta a los documentos del registro civil, a las funciones notariales, a la notificación de las decisiones judiciales y a la ejecución de las comisiones rogatorias, a la inspección de la tutela y de la curatela de los súbditos del Estado que envía,

a la expansión de las relaciones culturales, a la asistencia a los aviones.

2. Además, las disposiciones de los convenios referentes a una misma cuestión varían considerablemente. Las disposiciones que delimitan los poderes de los cónsules en materia de sucesiones son un ejemplo característico de ello.

3. Conviene saber si en el proyecto de artículos provisionales referentes a las relaciones e inmunidades consulares ha de figurar también una definición de las funciones consulares.

4. Sobre este punto, en las codificaciones y tentativas de codificación anteriores se han manifestado dos tendencias, basadas en concepciones diferentes.

5. La primera de estas concepciones deja, en principio, la delimitación de las funciones consulares a la legislación nacional. En esta concepción se basa especialmente la Convención de La Habana de 1928, cuyo artículo 10 estipula: «Los Cónsules ejercerán las atribuciones que les confiera la ley de su Estado, sin perjuicio de la legislación del Estado donde desempeñen su cargo.»[57] El Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional, de la Sociedad de las Naciones, se inspiró en la misma concepción dejando para más adelante el estudio de las funciones consulares.[58] También puede mencionarse a este respecto la resolución del Instituto de Derecho Internacional de 1896 que se limita a reglamentar las inmunidades consulares, sin tratar de definir las atribuciones de estos funcionarios.

6. La segunda concepción consiste en definir las funciones consulares en las convenciones y en los proyectos de codificación de una manera más o menos completa; prevaleció, entre otras, en el Acuerdo de Caracas de 1911, antes mencionado, y en el proyecto de la Harvard Law School (artículo 11).[59] Se manifiesta en casi todas las convenciones consulares sin llegar jamás a definir por completo las funciones consulares.

7. El Relator Especial estima que la Comisión de Derecho Internacional debería inspirarse, por lo menos de momento, en la primera de estas concepciones. Las atribuciones consulares reflejan necesariamente, en ciertos puntos, las diferencias que existen en la estructura social de los Estados y en la vida económica de las naciones, y que se manifiestan en las legislaciones nacionales y en los instrumentos internacionales. Además, algunos tratados colectivos, como, por ejemplo los Convenios Sanitarios Internacionales de 1903 y 1905, el Convenio Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras de 3 de noviembre de 1923, la Convención Internacional que reprime la Circulación de Publicaciones Obscenas de 12 de septiembre de 1923, confieren a los representantes consulares determinadas atribuciones. Estas convenciones distan mucho de obligar a todos los Estados. Además, cabe añadir que una definición general de las funciones consulares, que sólo comprendiera las actividades típicas de los representantes consulares, no podría tener en cuenta las circunstancias particulares que, en ciertos casos, permiten que los Estados amplíen, en sus relaciones mutuas, las atribuciones consulares. Por último, una definición general de las funciones consulares podría tener un efecto negativo en los casos en que las leyes y las costumbres locales admitieran el ejercicio de funciones consulares más allá de los límites fijados en la definición.

8. Por todas estas razones, no ha parecido oportuno proponer una unificación de las atribuciones consulares.

9. De todos modos, dado que algunos miembros de la Comisión en el octavo período de sesiones de la Comisión opinaron que sería preferible incluir en el proyecto una definición de las funciones consulares, el Relator Especial ha elaborado, con carácter puramente indicativo y como una segunda propuesta, el proyecto de un artículo en el que se enuncian las atribuciones de los representantes consulares, para que la Comisión disponga de todos los elementos de juicio cuando tenga que elegir entre una de las dos concepciones que acaban de mencionarse.

ARTÍCULO 14

Extensión de las atribuciones consulares cuando no exista una misión diplomática del Estado que envía

El representante consular en un Estado en que no exista misión diplomática del Estado que envía podrá realizar los actos diplomáticos que el Gobierno del Estado de residencia autorice en tales casos.

Comentario

1. La situación de un representante consular en un país donde el Estado que envía no tiene misión diplomática y en el que es, por consiguiente, el único representante oficial de su Estado, es completamente especial. En efecto, dicho representante está llamado, por la fuerza de los hechos, a convertirse en portavoz del Estado que envía, incluso en cuestiones que van más allá de los límites de las atribuciones consulares propiamente dichas y puede verse obligado a realizar actos diplomáticos. Es evidente que esta ampliación de las funciones consulares, que sólo puede ser provisional en espera de que se establezca en el país una misión diplomática, no se puede efectuar más que con el consentimiento — expreso o tácito — del Estado en cuyo territorio ejerce sus funciones el representante consular. La ejecución de actos diplomáticos no confiere, desde luego, carácter diplomático ni afecta a la situación jurídica del representante consular.[60]

2. El Gobierno del Commonwealth de Australia, en su respuesta de 11 de enero de 1928 al cuestionario del Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional, advirtió que en aquella época no había misiones diplomáticas en Australia y que los cónsules generales y los cónsules efectuaban a menudo, con el Gobierno, las transacciones que son normalmente de la competencia de las misiones diplomáticas, en los

[57] Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, Vol. CLV. 1934-1935, N.º 3582, pág. 296.

[58] Publicación de la Sociedad de las Naciones, *V. Legal, 1928. V. 4* (documento A.15.1928.V), pág. 44.

[59] Harvard Law School, *op. cit.*, pág. 251-302.

[60] Paul Heilborn, *Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen* (Berlín, Verlag von Julius Springer, 1896), pág. 176 *et seq.*

países en que existen. Basándose en esta situación, explicó su punto de vista negativo en lo que respecta a la posibilidad de reglamentar la situación jurídica de los cónsules por vía de convención internacional.[61]

3. En muchos Estados, la fusión del servicio diplomático y del servicio consular en un solo servicio exterior ha tenido por consecuencia que se confíen funciones diplomáticas a los representantes consulares (véase el comentario al artículo 1). La legislación de algunos países ha previsto esta dualidad de funciones para el caso previsto en el artículo 14. Véase la legislación de los siguientes países: Haití, decreto de 7 de agosto de 1917 (artículo 6); Mónaco, ordenanza de 7 de marzo de 1878 (artículo 2); República de San Marino, ley de 12 de enero de 1892 (artículo 9). En otros países, el representante consular sólo puede aceptar una función diplomática o política en virtud de una autorización especial (véase artículo 22 del reglamento consular suizo de 1923; el artículo 20 del decreto italiano de 28 de enero de 1866). En la Convención de La Habana de 1928 (artículo 12) figura también una disposición cuyo texto es análogo al del artículo 14 del presente proyecto.

4. El artículo 14 puede considerarse como la expresión del derecho en vigor. Responde a las necesidades de la vida práctica.

Artículo 15

Cónsules generales-encargados de negocios

Un representante consular que ejerza sus funciones en un país en el que el Estado que envía no tenga misión diplomática puede estar encargado de funciones diplomáticas con el asentimiento del Estado de residencia. En este caso, llevará el título de cónsul general-encargado de negocios y gozará de los privilegios e inmunidades diplomáticos.

Comentario

1. Los cónsules generales-encargados de negocios constituían una categoría intermedia de representantes del Estado, situada entre los agentes diplomáticos y los representantes consulares. En el pasado, las denominaciones de esta categoría de agentes han variado mucho: cónsul general-encargado de negocios, encargado de negocios-cónsul general, agente diplomático y cónsul general, comisario y cónsul general. Los cónsules generales-encargados de negocios tenían carácter diplomático, firmaban convenciones internacionales y mantenían correspondencia con el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de cuestiones políticas. El cónsul general-encargado de negocios ha de tener a la vez una carta patente y una credencial. Se reconoce en general que goza de privilegios e inmunidades diplomáticos[62].

2. Es indispensable establecer una distinción entre esta categoría de representantes consulares y los que se mencionan en el artículo 14 que, sin estar oficialmente investidos de funciones diplomáticas, están autorizados por el Estado de residencia para llevar a cabo, cuando no existe una misión diplomática en el país, ciertas actuaciones diplomáticas o para ejercer determinadas funciones de la misma naturaleza. Los cónsules generales-encargados de negocios han de estar especialmente encargados de funciones diplomáticas y poseer una carta credencial; gozan de los privilegios e inmunidades diplomáticas y ejercen las funciones diplomáticas en toda su amplitud y no sólo dentro de los límites admitidos por el Estado de residencia.

3. No ha sido posible, por el momento, comprobar si se utilizan todavía, y en qué medida, los servicios de esta categoría de representantes, pero parecen poco numerosos en la época actual. El análisis de las legislaciones nacionales muestra que algunas de ellas contienen disposiciones cuya aplicación supone la existencia de dichos representantes. Véase: Argentina, ley N.º 4712 de 25 de septiembre de 1905 (artículo 11); Cuba, ley orgánica de 14 de febrero de 1903 (disposiciones transitorias); Unión soviética, ley consular de 8 de enero de 1925 (artículo 18).

4. Por ello, el Relator Especial ha creído necesario que figure en su proyecto un artículo especial relativo a los cónsules generales-encargados de negocios.

Artículo 16

Ejercicio de funciones consulares en interés de un tercer Estado

Ningún representante consular podrá ejercer funciones consulares por cuenta de un tercer Estado sin la autorización expresa del Estado de residencia.

Comentario

1. En casos excepcionales pueden mantenerse relaciones consulares entre dos Estados por conducto del representante consular de un tercer Estado. Esta situación puede presentarse, por de pronto, en caso de ruptura de relaciones consulares, o cuando un Estado que carece de representación consular en el país desea que sus súbditos gocen de la protección consular.[63]

2. El Acuerdo de Caracas de 1911 establecía que los cónsules de cualquiera de las Repúblicas contratantes residentes en otra de las mismas, podrían hacer uso de sus atribuciones en favor de los individuos de las otras Repúblicas contratantes que no tuvieren cónsul en el mismo lugar (artículo VI). La legislación de muchos países establece o establecía esta acumulación de funciones, pero el hecho depende de la autoridad del jefe del Estado, de la del Gobierno o de la del Ministro de Relaciones Exteriores: Argentina, reglamento N.º 4712 de 31 de marzo de 1926 (artículo 7); Bélgica, ley de 1 enero de 1856 (artículo 59); Ecuador, ley de 28 de julio de 1870 (artículo 19); Francia, ordenanza de 20 de agosto de 1833 (artículo 45); Luxemburgo, decreto

[61] Publicación de la Sociedad de las Naciones, *V. Legal, 1928.V.4* (documento A.15.1928.V), pág. 59.

[62] Véase Hall, *op. cit.*, pág. 378; L. van Praag, *Juridiction et Droit international public* (La Haya, Librairie Belinfante Frères, 1915), pág. 245, nota 647, y la bibliografía citada, en particular, las decisiones del Tribunal de París de 1 de diciembre de 1840 y del tribunal de la Goulette de 27 de junio de 1889.

[63] La práctica seguida antes de 1931 está resumida en el proyecto de la Harvard Law School (Harvard Law School, *op. cit.*, pág. 204), a base de los datos que figuran en el *Annuaire du corps diplomatique et consulaire* (Ginebra, 1931). El Relator Especial no ha tenido a su disposición datos referentes a la práctica contemporánea.

de 29 de junio de 1923 (artículo 7); Países Bajos, reglamento de 1926 sobre el servicio consular (capítulo 1, artículo 12); Noruega, ley de 7 de julio de 1922 (artículo 10); Reino Unido, ley de 27 de agosto de 1917 (artículo 16); San Marino, ley de 12 de enero de 1892 (artículo 58); Tailandia, reglamento consular de 12 de enero de 1929 (artículo 6); Suecia, ordenanza de 3 de febrero de 1928 (artículo 18); Suiza, reglamento consular de 1923 (artículo 33); Unión Soviética, ley consular de 6 de enero de 1926 (artículo 19).

3. Algunos Estados prohiben esta acumulación de funciones y sólo la admiten con carácter provisional. Pueden citarse como ejemplo la ley chilena de 31 de enero de 1930 (artículo 21); la ley venezolana de 30 de julio de 1925 (artículo 10); el reglamento de los Estados Unidos de América de 1931 (secciones 174 y 453).

4. Es indiscutible que no está permitida la realización de actos aislados de protección consular ni el ejercicio de funciones consulares en provecho de un tercer Estado sin la autorización expresa del Estado de residencia.

ARTÍCULO 17

Retiro del exequátur

1. El Gobierno del Estado de residencia podrá retirar el exequátur en el caso de que un representante consular cometa una infracción de las leyes de dicho Estado. De todos modos, salvo en casos urgentes, el Estado de residencia no podrá recurrir a esta medida sin tratar previamente de obtener que el Estado que envía retire a dicho representante consular.

2. En caso del retiro del exequátur o de petición de que el representante sea retirado, se comunicarán por vía diplomática los motivos de esta medida al Estado de dicho representante.

Comentario

1. La anulación del consentimiento en virtud del cual el Estado de residencia ha autorizado el ejercicio de las funciones consulares en su territorio se acostumbra a considerar como un retiro del exequátur, aunque no se exija la supresión del documento en el que se ha consignado la concesión del exequátur. Tanto el retiro del exequátur como su concesión, son prerrogativas soberanas del Estado.

2. En la historia de las relaciones consulares figuran varios casos de retiro del exequátur. Puede citarse, a título de ejemplo, el caso del vicecónsul francés en Boston, Sr. Duplaine, cuyo exequátur fué retirado en 1793, porque se había opuesto por la fuerza a la aplicación de las leyes del país.[64] En 1856, el Gobierno de los Estados Unidos de América retiró el exequátur a tres cónsules británicos (en Nueva York, Filadelfia y Cincinnati) alegando que habían tratado de reclutar soldados para que sirvieran en el ejército británico en la guerra de Crimea.[65] En 1861, los Estados Unidos de América retiraron el exequátur al consul británico Bunch por haber infringido las disposiciones de la ley Logan que prohiben a las personas no autorizadas la correspondencia con países extranjeros. El Gobierno británico, aunque impugnando en este caso la pertinencia de la acusación, no puso en duda el derecho de retirar el exequátur. En 1897, el Presidente de la República de Guatemala retiró el exequátur al representante consular de los Estados Unidos de América en Champerico, Florentin Souza.[66] Después de la segunda guerra mundial ha habido varios casos de retiro de exequátur.

3. El derecho de retirar el exequátur está sancionado por numerosos instrumentos internacionales; pueden citarse, a título de ejemplo: convenio consular entre los Estados Unidos de América y Filipinas de 14 de marzo de 1947 (artículo XV); tratado entre España y Filipinas de 20 de mayo de 1948 (artículo XXI); tratado de Paz y Amistad entre India y Nepal de 31 de julio de 1950 (artículo 4); convenio consular entre Italia y Checoeslovaquia de 1º de marzo de 1924 (artículo 1, párrafo 7); convenio entre Cuba y los Países Bajos de 31 de diciembre de 1913 (artículo 3); convención de La Habana de 1928 (artículo 8).

4. La cuestión de si el Estado que recurre a esta medida está obligado a comunicar los motivos al Gobierno del Estado que envía no ha sido resuelta de una manera uniforme en las convenciones internacionales. Se encuentran en ellas disposiciones contradictorias.[67] Algunas convenciones imponen la obligación de comunicar los motivos de tal medida al Estado que envía (véase, por ejemplo, el convenio consular entre Italia y Checoeslovaquia de 1924 (artículo 1, párrafo 7)); tratado entre Albania y Yugoeslavia de 22 de junio de 1926 (artículo 5, párrafo 6) convenio consular entre Alemania y Turquía de 28 de mayo de 1929 (artículo 3, párrafo 7); convenciones mencionadas concluídas en 1913 entre los Países Bajos y Cuba, y los Países Bajos y Chile (artículo 3, párrafo 3). En cambio, otras convenciones estipulan lo contrario, o no tratan de la obligación de comunicar los motivos. Teniendo en cuenta la gravedad de la medida, la comunicación de los motivos habría de ser obligatoria, a diferencia de lo que ocurre en los casos en que se trata de una simple denegación del exequátur (artículo 8). De todos modos, como el derecho internacional no contiene sobre esta cuestión ninguna regla, sólo puede tratarse en este punto de una propuesta *de lege ferenda*. El resto del artículo ha de ser considerado como la expresión del derecho en vigor.

ARTÍCULO 18

Cesación de las funciones consulares

Las funciones del representante consular cesan, especialmente:

1. Cuando el representante es llamado por el Gobierno del Estado que envía,

2. Por dimisión,

3. Por defunción,

4. Por retiro del exequátur,

5. Por ruptura de las relaciones consulares*.

[64] Moore, *op. cit.*, vol. V, pág. 19.

[65] *Ibid.*, vol IV, págs. 533-535.

[66] Graham H. Stuart, *American Diplomatic and Consular Practice*, 2.ª ed. (Nueva York, Appleton-Century Crofts Inc., 1952), págs. 299-301.

[67] A. V. Sabanin, *Posolskoe i konsulskoe pravo* (Derecho diplomático y consular) (Moscú, GIZ, 1930), pág. 65.

* Véase el artículo 19 *infra*.

Comentario

1. Hay que distinguir entre la cesación de las funciones consulares y la ruptura de las relaciones consulares de que trata el artículo 19. Si la ruptura de las relaciones consulares lleva consigo la cesación de las funciones consulares entre los Estados interesados, lo contrario no es cierto.

2. La cesación de las funciones consulares se debe a la decisión del Estado que ha nombrado al cónsul, o a la iniciativa del Estado de residencia; también puede resultar de un acto personal del representante consular.

3. La enumeración que figura en el artículo 18 no es limitativa. Sólo comprende las causas más frecuentes de la cesación de las funciones consulares. Puede haber otras, como por ejemplo, la extinción del Estado que envía o la incorporación de la circunscripción consular en otro Estado.

4. Las causas que tienen por efecto la cesación de las funciones consulares son a veces enumeradas en las convenciones internacionales. Véase, por ejemplo, los convenios consulares entre: México y Panamá de 9 de junio de 1928 (artículo XVII); España y Filipinas de 20 de mayo de 1948 (artículo XXI); Estados Unidos de América y Filipinas de 14 de marzo de 1947 (artículo XV); Convención de La Habana de 1928 (artículo 23).

5. El artículo ha de ser considerado como la expresión del derecho vigente.

ARTÍCULO 19

Ruptura de las relaciones consulares

1. La ruptura de las relaciones consulares puede ser debida a una declaración oficial del Gobierno de uno de los Estados interesados que tenga por objeto provocarla.

2. La proclamación del Estado de guerra entre el Estado que envía y el Estado de residencia produce de pleno derecho la ruptura de las relaciones consulares.

3. Salvo en el caso mencionado en el párrafo 2 del presente artículo, la ruptura de las relaciones diplomáticas no lleva automáticamente consigo la ruptura de las relaciones consulares.

Comentario

1. Este artículo, que hace pareja con el artículo 1, enumera dos de las causas que provocan la ruptura de las relaciones consulares. Deja aparte las que tienen por efecto la supresión de las relaciones consulares y, en particular, la extinción del Estado que envía o del Estado de residencia.

2. Un conflicto armado entre el Estado que envía y el Estado de residencia no entraña necesariamente la cesación de las relaciones consulares. Este efecto sólo se producirá cuando una, por lo menos, de las dos partes en conflicto haya proclamado el estado de guerra.

3. Como las relaciones consulares responden a necesidades particulares, tienen un carácter especial y una existencia autónoma, la ruptura de relaciones diplomáticas no lleva consigo la ruptura de las relaciones consulares. Este principio sólo tendrá un efecto práctico en los casos en que las relaciones consulares se mantienen mediante oficinas consulares distintas.

CAPÍTULO II

PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS REPRESENTANTES CONSULARES DE CARRERA

ARTÍCULO 20

Protección e inmunidades de los representantes consulares y del personal consular

1. El Estado de residencia está obligado:

***a*) A conceder a los representantes consulares y al personal consular, en las condiciones estipuladas en las disposiciones del presente capítulo y a reserva de reciprocidad, los privilegios e inmunidades reconocidos por las convenciones vigentes y por los presentes artículos;**

***b*) A asegurar la protección de los representantes consulares y del personal consular y a proteger las oficinas consulares contra todo ataque.**

2. A los efectos de los presentes artículos, por «personal consular» se entiende toda persona que, sin pertenecer a una de las clases de representantes consulares enunciadas en el artículo 3, desempeñe una función consular bajo la responsabilidad de un jefe de servicio, siempre que no posea la nacionalidad del Estado de residencia y no se dedique en él a ninguna actividad profesional o lucrativa además de sus funciones consulares.

Comentario

1. En derecho internacional está generalmente admitido que el Estado de residencia está obligado a conceder a los representantes consulares los privilegios e inmunidades indispensables para el desempeño de sus funciones. De no ser así, la admisión de esos representantes carecería de valor práctico. El artículo 10 del presente proyecto establece uno de los medios de asegurar las condiciones necesarias para el desempeño de las funciones consulares.

2. En las legislaciones nacionales hay disposiciones que destacan el respeto y la consideración debidos a los cónsules. Por ejemplo, en el reglamento argentino N.º 4712, de 1926 (artículo 63); en la ley de Honduras N.º 109 de 14 de marzo de 1906 (artículo 40) y en el decreto venezolano del 25 de enero de 1883 (artículo 5).

3. La condición de reciprocidad, hasta donde ha sido posible comprobarlo, se estipula en todas las legislaciones nacionales, sobre todo en lo que se refiere a las inmunidades de jurisdicción, a las exenciones fiscales, a las franquicias aduaneras, así como a las demás ventajas materiales u honoríficas que se conceden a los representantes consulares. La finalidad de la condición de reciprocidad es garantizar a los representantes consulares de la misma categoría (del mismo estatuto) y de la misma clase (del mismo rango) una igualdad de trato en el Estado de residencia respecto de los representantes consulares de este últimos en el Estado que envía, y viceversa.

4. La condición de reciprocidad se refiere, en algunos reglamentos nacionales, a todos los privilegios e inmunidades, mientras que en otros se limita a algunos de ellos. Puede tener, según las circunstancias, un efecto

positivo, cuando sirve para reivindicar la concesión de determinados privilegios e inmunidades, o un efecto negativo, cuando constituye un fundamento jurídico en el que un Estado puede basar su negativa a otorgar determinadas prerrogativas fundándose en que éstas no han sido concedidas a sus cónsules en el Estado de que se trate. La reciprocidad se exige también en algunos acuerdos internacionales: canje de notas entre Finlandia y Noruega de 23 de agosto y 30 de septiembre de 1927; canje de notas entre el Gobierno iraniano y el Gobierno sueco de 30 de julio y 9 de agosto de 1928; tratado entre el Japón y Siam, del 8 de diciembre de 1937 (artículo 25, párrafo 3); tratado entre el Reino Unido y Siam de 23 de noviembre de 1937 (artículo 18, párrafo 2).

5. Puede decirse que el principio de reciprocidad es inherente a las relaciones consulares y que, en cuanto a los privilegios e inmunidades consulares, constituye uno de los elementos del derecho internacional consuetudinario.

6. La admisión de representantes consulares lleva consigo para el Estado de residencia la obligación de protegerles y de proteger al personal consular en el desempeño de sus funciones oficiales. Esta protección comprende, entre otras obligaciones, la de garantizar su seguridad personal y la de proteger a las oficinas consulares contra todo ataque. En algunos países, los funcionarios consulares, como representantes de Estados extranjeros, están protegidos por disposiciones especiales del derecho penal (véase el artículo 95 del código penal noruego de 1902). La obligación de protección o de asistencia es a menudo objeto de tratados internacionales: convenio consular entre Italia y Checoeslovaquia de 1924, (artículo 1, párrafo 9); tratado entre España y Filipinas del 20 de mayo de 1948 (artículo 4, párrafo 6) y convenios consulares entre los Estados Unidos de América y el Reino Unido de 1951 (artículo 5, párrafo 2), y entre el Reino Unido y Noruega de 1952 (artículo 5, párrafo 2). La obligación de proteger al cónsul en el desempeño de sus funciones se estipula también en el artículo 7 de la Convención de La Habana de 1928.

7. La falta de protección ha dado a menudo lugar a gestiones diplomáticas por parte de Estados cuyos consulados habían sido atacados o cuyos representantes habían sido maltratados.[68]

8. El artículo 20 se inspira en parte en el artículo 15 del proyecto de la Harvard Law School.

ARTÍCULO 21

Escudo del Estado representado

1. El escudo del Estado representado, con una inscripción apropiada, podrá figurar en el edificio en el que se hallan las oficinas consulares y sobre su puerta de entrada.

2. Estos signos exteriores, que sirven sobre todo para mostrar la oficina consular a las personas interesadas, no podrán ser interpretados en el sentido de que permiten el derecho de asilo.

[68] Véase Moore, *op. cit.*, vol. V, págs. 42-44; y Fauchille, *op. cit.*, pág. 127.

Comentario

1. El derecho de poner el escudo del Estado representado en el edificio o sobre la puerta exterior del edificio en el que se hallan las oficinas consulares tiene una finalidad eminentemente práctica: indicar dicha oficina a todos los que necesiten sus servicios. Este derecho ha quedado consagrado en gran número de convenciones internacionales, de las que conviene citar por lo menos las siguientes: convenio consular entre los Estados Unidos de América y Rumania de 1881 (artículo 5); entre Cuba y los Países Bajos del 31 de diciembre de 1913 (artículo 4); entre los Estados Unidos de América y Alemania de 1923 (artículo 20); entre Italia y Checoeslovaquia de 1924 (artículo 2, párrafo 1); entre la URSS y Polonia de 1924 (artículo 9); entre Francia y Polonia de 1925 (artículo 5); entre los Estados Unidos de América y Cuba de 1926 (artículo 7); entre los Estados Unidos de América y El Salvador de 1926 (artículo 18); entre los Estados Unidos de América y Honduras de 1927 (artículo 19); entre Albania y Francia de 1928 (artículo 5); entre Polonia y Yugoeslavia de 1927 (artículo 5); entre Albania y Yugoeslavia de 1926 (artículo 7); entre Alemania y Turquía de 1929 (artículo 5); entre Polonia y Rumania de 1929 (artículo 5); entre Bulgaria y Polonia de 1934 (artículo 5); entre los Estados Unidos de América y Finlandia de 13 de febrero de 1934 (artículo XXII, párrafo 1); entre la URSS y Checoeslovaquia de 1935 (artículo 8); entre los Estados Unidos de América y Filipinas de 14 de marzo de 1947 (artículo VI); entre España y Filipinas de 1948 (artículo IX), y entre Grecia y el Líbano de 1948.
La Convención de La Habana no contiene disposición alguna sobre este punto.

2. En algunas de las convenciones se especifica que la inscripción apropiada ha de estar hecha en el idioma nacional del Estado representado, y que el escudo y la inscripción pueden colocarse sobre la puerta de entrada de la oficina consular o al lado de dicha puerta (véanse los convenios consulares entre Francia y el Reino Unido de 1951 (artículo 10); entre los Estados Unidos de América y el Reino Unido de 1951 (artículo 8, párrafo 1); entre el Reino Unido y Noruega de 1951 (artículo 10, párrafo 1), y entre el Reino Unido y Suecia de 1952 (artículo 10, párrafo 1). El privilegio de colocar el escudo del Estado en el edificio del consulado y en su puerta de entrada está hoy generalmente reconocido y puede ser considerado, sin duda alguna, como admitido por el derecho internacional.[69]

3. Las disposiciones de las convenciones consulares acerca del derecho de colocar el escudo del Estado se completan a menudo con una disposición que tiende a evitar toda interpretación inexacta de dicho privilegio. No hay duda alguna de que se trata de una disposición formulada *ex abundanti cautela*, pero como figura en gran número de convenciones consulares, el Relator Especial la ha mantenido en el párrafo 2 del artículo.

[69] En el mismo sentido, véase Hall, *op. cit.*, 8.ª ed., pág. 375; Hershey, *op. cit.*, pág. 422; Sabanin, *op. cit.*, pág. 84; Instituto de Derecho de la Academia de Ciencias de la URSS, *Mezhdunarodnoe pravo* (Derecho internacional) (Moscú, 1947), pág. 328.

ARTÍCULO 22

Bandera nacional

El Estado de residencia está obligado a permitir:

***a*) que se enarbole en la oficina consular, la bandera nacional del Estado representado en los días de solemnidades públicas así como en otras circunstancias consagradas por el uso;**

***b*) que los representantes consulares, jefes de los servicios consulares, enarbolen la bandera nacional del Estado representado en todos los medios de transporte que empleen en el ejercicio de sus funciones.**

Comentario

1. El derecho de enarbolar la bandera nacional en el edificio del consulado no ha logrado una aceptación tan general como el derecho de colocar el escudo del Estado y está a menudo subordinado a los usos y costumbres locales; pero las convenciones recientes otorgan regularmente este privilegio, junto con el que se refiere al escudo del Estado.

2. Numerosas convenciones internacionales extienden ese derecho a las embarcaciones, automóviles, aviones y demás medios de transporte. Por ello, lo más indicado es recoger esa tendencia en el texto del artículo 22 y estipular el derecho de enarbolar también la bandera nacional en los medios de transporte utilizados para el ejercicio de las funciones oficiales. Ahora bien, sólo se reconoce ese privilegio al Estado representado en lo que se refiere a los jefes de los servicios consulares (es decir, a los titulares).

3. En cuanto a los Estados que utilizan una bandera consular especial, las disposiciones antedichas se aplican a dicha bandera.

4. Téngase en cuenta que la obligación del Estado de residencia de permitir el uso de la bandera nacional tiene por corolario la obligación de asegurar su protección.

ARTÍCULO 23

Comunicaciones con las autoridades del Estado representado

El Estado representado tiene derecho a que sus representantes consulares en el Estado de residencia puedan comunicar libremente en tiempo de paz con sus autoridades oficiales, entre ellas las misiones diplomáticas y consulares establecidas en el territorio del Estado de residencia. Los representantes consulares están especialmente autorizados para comunicar con dichas autoridades mediante despachos cifrados.

Comentario

1. El derecho de poder comunicar libremente con las autoridades del Estado que ha nombrado al cónsul es una condición esencial del ejercicio de las funciones consulares y puede ser considerada como parte integrante del derecho internacional consuetudinario. Figura a menudo en los reglamentos nacionales. (Argentina, reglamento orgánico N.º 4712 de 1926, artículo 355; Estados Unidos de América, reglamento de 1932, secciones 94, 97, 101, 114, 115, 117, 118; URSS, ley consular de 1926, artículo 21; Bolivia, reglamento consular de 1887, artículo 14; Bélgica, decreto de 1920, artículo 69; Luxemburgo, decreto de 1923, artículo 17; Haití, ley de 1912, artículo 14; Países Bajos, reglamento de 1926, artículos 4 y 5; Suecia, ordenanza de 1928, artículo 64, e instrucciones generales de 1928, artículo 64).

2. Conviene advertir que la reglamentación de estas comunicaciones es de la competencia exclusiva del Estado que ha nombrado al cónsul; depende principalmente de la manera como estén reguladas las relaciones de subordinación jerárquica de los representantes consulares con las autoridades de su país. La mayoría de las legislaciones autorizan a los representantes consulares en el extranjero a comunicar con su gobierno sólo por conducto del Ministerio de Asuntos Exteriores, y tienen a veces el cuidado de estipular que la correspondencia será remitida por conducto del funcionario superior en la jerarquía consular.

3. El empleo de la cifra o de un código está previsto en algunos reglamentos nacionales y se estipula en varias convenciones consulares: convenio consular entre Italia y Checoeslovaquia de 1924 (artículo 9, párrafo 5), y convenio entre el Reino Unido y Afganistán de 1921 (anexo II, párrafo *j*).

4. La libertad de comunicaciones será restringida en caso de conflicto armado.

ARTÍCULO 24

Comunicaciones con las autoridades del Estado de residencia

Las modalidades de las comunicaciones del representante consular con las autoridades del Estado de residencia dependerán de las costumbres locales o de la legislación de ese Estado.

Comentario

1. Corresponde al Estado de residencia reglamentar la forma de comunicación de los representantes consulares con las autoridades locales, y en particular con las de su circunscripción consular. Los reglamentos nacionales varían considerablemente a este respecto. Algunos reglamentos permiten que los cónsules se dirijan directamente a las «autoridades locales». Por ejemplo, Bolivia, reglamento de 1887 (artículo 31); Brasil, reglamento de 1928 sobre las formalidades de admisión de los cónsules extranjeros (artículo 24); Estados Unidos de América, reglamento de 1932 (secciones 149 y 437); URSS, ley consular de 1926 (artículo 23), y en Suecia, ordenanza de 1923 (artículos 20 a 22). Entre estos reglamentos hay algunos que imponen a los cónsules la obligación de atenerse sobre este punto a la práctica internacional y a la costumbre local, autorizándoles para dirigirse a las autoridades locales (Suecia, instrucciones de 1928, (artículo 64, párrafo 5).

2. Las legislaciones nacionales resuelven de diversas maneras el problema de si los representantes consulares pueden entrar en relación con el gobierno y las autoridades centrales del Estado de residencia. En algunos Estados, se autoriza a los representantes consulares a

comunicar con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los cónsules de los Estados que no autorizan la comunicación directa han de recurrir a los buenos oficios de una legación amiga (Haití, decreto de 1925 sobre los cónsules extranjeros, artículo 17). Otros Estados sólo permiten las comunicaciones con las autoridades centrales o con las autoridades situadas fuera de la circunscripción consular por la vía diplomática. (Honduras, ley de 1906 sobre las misiones consulares extranjeras, artículo 16). Varias legislaciones autorizan a los cónsules a que comuniquen con las autoridades centrales si las autoridades locales no hacen caso de sus gestiones o si en el país no hay representantes diplomáticos del Estado representado: Bolivia, reglamento de 1887, artículos 22 y 23; Estados Unidos de América, reglamento de 1932, sección 437; Dinamarca, instrucciones de 1932, artículo 35; Ecuador, ley de 1870 sobre el servicio consular, artículo 28; decreto del 27 de octubre de 1916, artículo 7; Reino Unido, instrucciones de 1923, capítulo 5, artículo 13; Honduras, decreto de 1906, artículo 31; Suecia, instrucciones de 1928 artículo 24, párrafo 2, artículo 35, y 64, párrafo 5. El mismo derecho se reconoce en la Convención de La Habana de 1928 (artículo 11). El reglamento brasileño de 1928 autoriza a los cónsules de los países que no tengan representación diplomática en el Brasil a dirigirse únicamente a determinados funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 31). El reglamento consular de Suiza autoriza a los cónsules suizos a recurrir a los representantes diplomáticos de Estados extranjeros (reglamento de 1923, artículo 28).

3. Según algunas convenciones internacionales, sólo puede ejercerse ese derecho por vía diplomática: convenio entre Cuba y los Países Bajos de 1913 (artículo 6); convenio consular entre la URSS y Polonia de 1924 (artículo 11); convenio consular entre Italia y Checoeslovaquia de 1924 (artículo 11, párrafo 1). El convenio consular entre los Estados Unidos de América y Alemania de 1923 (artículo 21) otorga sólo este derecho al cónsul general o al funcionario consular establecido en la capital.

ARTÍCULO 25
Inviolabilidad de la correspondencia, de los archivos y de los locales consulares

1. La correspondencia de las oficinas consulares, sus archivos y el conjunto de las habitaciones utilizadas como oficinas consulares son inviolables.

2. El Estado de residencia está obligado a hacer respetar el privilegio de la inviolabilidad estipulado en el primer párrafo. Si sus autoridades desean visitar los locales consulares habrán de obtener la autorización previa del jefe del consulado. Las autoridades del Estado de residencia no podrán, bajo ningún pretexto, examinar los expedientes, documentos o demás objetos que se hallen en las oficinas consulares, ni incautarse de ellos, ni sellar dichas oficinas.

Comentario

1. La inviolabilidad de la correspondencia y de los archivos consulares está universalmente reconocida en derecho internacional y además es absolutamente indispensable para el desempeño de las funciones consulares. La inviolabilidad de los locales en que se hallan la correspondencia y los archivos es su corolario lógico.

2. El principio formulado en el presente artículo ha de ser considerado como la expresión del derecho vigente. Numerosos convenios lo confirman: entre Grecia y Líbano de 5 de octubre de 1948 (artículo 16, párrafo 1); entre Cuba y los Países Bajos de 13 de diciembre de 1913 (artículo 5); entre los Estados Unidos de América y Filipinas de 14 de marzo de 1947 (artículo VI, párrafo 2); entre los Estados Unidos de América y Rumania de 17 de junio de 1881 (artículo VI); entre los Estados Unidos de América y Costa Rica de 12 de enero de 1948 (artículo VI); entre Filipinas y España de 20 de mayo de 1948 (artículo IX, párrafo 2); entre los Estados Unidos de América y Finlandia de 13 de febrero de 1934 (artículo XXII, párrafo 2); entre Grecia y España de 23 de septiembre de 1926 (artículo 9, párrafo 1); entre la Unión Soviética y Checoeslovaquia de 16 de noviembre de 1953 (artículo 7); entre Francia y Checoeslovaquia de 3 de junio de 1927 (artículo 7); entre Italia y Checoeslovaquia de 1 de marzo de 1924 (artículo 9); entre Checoeslovaquia y Yugoeslavia de 7 de noviembre de 1928 (artículo 10); entre Polonia y Rumania de 17 de diciembre de 1929 (artículo 8); entre la Unión Soviética y Polonia de 18 de julio de 1924 (artículo 10); entre Bélgica y Polonia de 12 de junio de 1928 (artículo 8); entre Albania y Yugoeslavia de 22 de junio de 1926 (artículo 12); entre Polonia y Yugoeslavia de 6 de marzo de 1927 (artículo VIII); entre Albania y Francia de 5 de febrero de 1928 (artículo 6); entre la Unión Soviética y Alemania de 12 de octubre de 1925 (artículo 5); entre Alemania y Turquía de 28 de mayo de 1929 (artículo 6); y en la Convención de La Habana de 1928 (artículo 18).

3. La doctrina reconoce unánimemente la inviolabilidad de los archivos consulares.[70] El Instituto de Derecho Internacional reconoció la inviolabilidad de los archivos y de los locales consulares en el artículo 9 de su reglamento sobre las inmunidades consulares, aprobado en 1896, en estos términos:

> «La residencia oficial del cónsul y los locales ocupados por su cancillería y sus archivos son inviolables.
>
> «Ningún funcionario administrativo ni judicial podrá penetrar en ellos bajo ningún pretexto.»[71]

4. Algunos países otorgan a los cónsules incluso la inviolabilidad de su residencia (Honduras, ley N.º 109 de 1906, artículo 36).

5. Ha sido admitido en la práctica que la inviolabilidad de la correspondencia, de los archivos y de la

[70] Véase Kozhevnikov, *op. cit.*, pág. 43; Sabanin, *op. cit.*, págs. 79-80; Instituto de Derecho de la Academia de Ciencias de la URSS, *Mezhdunarodnoe pravo;* W. E. Beckett, «Consular Immunities», *British Year Book of International Law, 1944*, págs. 37-38 (Beckett cita en su estudio a los siguientes autores que afirman la inviolabilidad de los archivos consulares: Bluntschli, Fiore, Martens, Phillimore, Fauchille, Hall, Pradier-Fodéré, Anson, Strupp, Bustamante, Guerrero, Stewart, Hyde y Verdross); Hershey, *op. cit.*, págs. 421 y 422; Oppenheim, *op. cit.*, pág. 842.

[71] Albéric Rolin, *Tableau général de l'organisation des travaux et du personnel de l'Institut de droit international* (París, A. Pedone, 1919), pág. 87. *Annuaire de l'Institut de Droit international*, édition nouvelle abrégée (1928), vol. III, p. 1078.

cancillería, consecuencia del respeto debido al Estado que ha nombrado al cónsul, son derecho del representante consular incluso antes de haber obtenido el exequátur.[72]

6. Esta inmunidad subsiste incluso después de la ruptura de las relaciones consulares.

ARTÍCULO 26

Percepción de los derechos consulares

Por los actos oficiales realizados por los representantes consulares, el Estado representado tiene derecho a percibir en el territorio del Estado de residencia los derechos estipulados por su legislación nacional.

Comentario

Este artículo formula una regla del derecho internacional consuetudinario. En efecto, se ha admitido siempre en la práctica que el Estado del que depende el representante consular tiene derecho a percibir los derechos que fija su legislación por los actos oficiales realizados por su representante consular en el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 27

Inmunidad de jurisdicción

Los representantes consulares y el personal consular no están obligados a responder ante las autoridades judiciales y administrativas del Estado de residencia por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones.

Comentario

1. La inmunidad de jurisdicción de que disfrutan los funcionarios consulares (los representantes consulares y su personal) por los actos que hayan realizado en el ejercicio de sus funciones, es consecuencia del respeto debido a la soberanía del Estado extranjero del que son órganos los funcionarios consulares. No se trata en este caso de una inmunidad personal, sino de una inmunidad inherente a todo acto de un Estado soberano.

2. Numerosos convenios consulares confirman la inmunidad de jurisdicción. Baste citar como ejemplo las siguientes: entre Bélgica y Polonia de 12 de junio de 1928 (artículo 6, último apartado); entre Albania y Francia de 5 de febrero de 1928 (artículo 4, párrafo 1); entre Albania y Yugoeslavia de 22 de junio de 1926 (artículo 9); entre Polonia y Yugoeslavia de 6 de marzo de 1927 (artículo 6, último apartado); entre Bulgaria y Polonia de 22 de diciembre de 1934 (artículo 11); entre Italia y Checoeslovaquia de 1 de marzo de 1924 (artículo 4); entre la Unión Soviética y Polonia de 18 de julio de 1924 (artículo 5); entre la Unión Soviética y Checoeslovaquia de 16 de noviembre de 1935 (artículo 4); entre Alemania y Turquía de 28 de mayo de 1929 (artículo 10); entre Francia y Polonia de 30 de diciembre de 1925 (artículo 4, párrafo 1); entre Checoeslovaquia y Yugoeslavia de 7 de noviembre de 1928 (artículo 4); entre México y Panamá de 29 de febrero de 1924 (artículo IV); entre Italia y Turquía de 9 de septiembre de 1929 (artículo 11); y en la Convención de La Habana de 1928 (artículo 16).

3. Varias legislaciones nacionales reconocen el mismo principio: Ecuador, ley de 1870 (artículo 17); República Dominicana, ley de 1887 (artículo 18); Uruguay, reglamento de 1917 (artículo 57); y Unión Soviética, ley de 14 de enero de 1927 (artículo 11, inciso *c*)).

4. La regla formulada en el artículo 27 ha de ser considerada como parte integrante del derecho internacional vigente.[73]

5. En cuanto a sus actividades privadas, los funcionarios consulares están sometidos a la jurisdicción del Estado de residencia, de no disponerse lo contrario en las convenciones internacionales.

ARTÍCULO 28

Inmunidad fiscal

1. El Estado de residencia está obligado a eximir a los representantes consulares y al personal consular de todos los impuestos y contribuciones directos fijados por las autoridades competentes, incluso las de las subdivisiones territoriales (cantones, provincias, departamentos, distritos, municipios) excepción hecha de los impuestos destinados a remunerar un servicio efectivamente prestado.

2. De todos modos, las exenciones previstas en el párrafo anterior no serán aplicables a los impuestos o contribuciones sobre los inmuebles que los funcionarios mencionados en el párrafo anterior puedan poseer o explotar en el Estado de residencia, ni a los capitales y rentas que pudieran poseer en dicho Estado.

Comentario

1. Como los regímenes fiscales presentan diferencias considerables, las inmunidades fiscales otorgadas por los Estados a los funcionarios consulares tienen un alcance muy variable.

2. Por lo general, los Estados, a reserva de reciprocidad, conceden a los representantes consulares y a su personal oficial, la exención de impuestos y contribuciones directos que tengan carácter de impuesto personal. Esta exención comprende, en primer lugar, los sueldos y demás emolumentos que los funcionarios consulares perciben por sus funciones oficiales.

3. No se suele otorgar la inmunidad fiscal:

a) a los funcionarios consulares que son súbditos del Estado de residencia;

b) a los funcionarios que además de sus funciones consulares desempeñan actividades profesionales o lucrativas en el Estado de residencia.

---

[72] Véase Green Haywood Hackworth, *Digest of International Law* (Washington, D. C., Government Printing Office, 1942), vol. IV, pág. 694.

[73] W. E. Beckett publica una copiosa documentación acerca de la inmunidad de jurisdicción por los actos realizados en el ejercicio de las funciones consulares, y en apoyo de la opinión mencionada cita a los siguientes autores: C. de Martens, Fiore, Pradier-Fodéré, Halleck, Rivier (únicamente el procedimiento penal), Calvo, von Ullmann, Stowell, de Loutier, Hall, Fenwick, Fauchille, Stewart, Lapradelle y Niboyet, Herking, Puente, de Paepe, François, Fedozzi y Verdross (en cuestiones penales solamente); *op. cit.*, pág. 47.

4. Muchos reglamentos nacionales confieren la inmunidad fiscal con condición de estricta reciprocidad: Argentina, Ley N.º 13238, de 10 de septiembre de 1948 (artículo 1); Brasil, decreto N.º 18956 de 22 de octubre de 1929; Honduras, ley del 14 de marzo de 1906 (artículo 41); Grecia, código de impuestos sobre la renta de 1929 (artículo 25); Cuba, decreto N.º 347 de 17 de julio de 1934 (artículos 40 a 44) y decreto N.º 2677 de 13 de septiembre de 1939 (artículos 8 a 11); Ecuador, ley de impuestos sobre la renta (artículo 8); Finlandia, ley N.º 378 de 12 de julio de 1940 (artículos 4 y 18), y ley N.º 886 de 19 de noviembre de 1943 (artículo 9); Noruega, ley del 18 de agosto de 1911 (artículo 7, párrafo *f*)) y decreto de 7 de diciembre de 1939; Perú, decreto N.º 69 de 18 de febrero de 1954 (artículos 60 a 62); URSS, ley del 14 de enero de 1927 (artículo 11, inciso *a*)), y Polonia, decreto de 26 de octubre de 1950 (artículo 2).

5. La inmunidad fiscal está otorgada también en numerosas convenciones. En todas ellas se reconoce la exención establecida en el primer párrafo del presente artículo, y se excluyen a menudo las dos categorías de funcionarios mencionadas en el párrafo 3 *supra*. En muchos textos se tiene el cuidado de precisar que la inmunidad fiscal no se aplica a los impuestos que tienen carácter de remuneración por un servicio efectivamente prestado.

6. Según algunas convenciones, los ingresos procedentes de la posesión o propiedad de bienes inmuebles situados en el Estado de residencia no disfrutan de inmunidad fiscal (véase el artículo 20 de la Convención de La Habana de 1928). Otros textos exceptúan todos los ingresos procedentes de fuentes situadas en el territorio del Estado de residencia.

7. Por todas estas razones, se ha juzgado indispensable limitar la inmunidad fiscal a los ingresos cuyo origen se halla fuera del Estado de residencia, en conformidad con los principios en que se basan las convenciones consulares.

Artículo 29

Franquicias aduaneras

1. Estarán exentos del pago de los derechos de aduanas y de cualesquiera otros derechos:

***a*) Los escudos, banderas, letreros, sellos y timbres, libros, así como los impresos oficiales para los servicios normales del consulado;**

***b*) Los muebles, el material de oficina y los demás objetos destinados a la instalación de las oficinas consulares;**

***c*) Los bienes y efectos personales que los representantes consulares, el personal consular y las personas de sus familias, al trasladarse al Estado de residencia, lleven consigo o hagan expedir desde el Estado representado dentro de los seis meses siguientes a su llegada al Estado de residencia.**

2. A los efectos de los presentes artículos se entenderá por «persona de la familia» la esposa, los hijos menores y los padres de las personas a que se refiere el inciso *c*) del párrafo 1, si dependen económicamente de estas personas y viven con ellas bajo el mismo techo.

Comentario

1. Las legislaciones nacionales y las convenciones consulares conceden de ordinario franquicia aduanera a las tres clases de objetos enumerados en este artículo, si bien presentan diferencias de detalle. Así, por ejemplo, algunos reglamentos y convenciones conceden franquicia aduanera a los objetos a que se refiere el inciso *b*) sólo para la primera instalación de la oficina. En cuanto a los bienes y efectos particulares de las personas que se mencionan en el inciso *c*), los plazos durante los cuales se concede la franquicia, después de la llegada de los funcionarios consulares al Estado de residencia, son de diferente duración. Por último, existen diferencias en la delimitación de la noción «personas de la familia».

2. Bajo la denominación «material de oficina» se designan todos los objetos necesarios para el equipo de las oficinas (archivadores, máquinas de calcular, máquinas de escribir, efectos de escritorio, etc.).

3. Este artículo, aunque desde el punto de vista del derecho internacional general, constituye, una propuesta *de lege ferenda*, contiene elementos que figuran en un número suficiente de legislaciones nacionales y de convenciones internacionales para que sea posible esperar que será aceptado.

Artículo 30

Exención de prestaciones militares y personales

1. El Estado de residencia está obligado:

***a*) A no someter los inmuebles y los locales utilizados por un consulado, ni las instalaciones, los medios de transporte y el mobiliario, a las requisas o a los alojamientos militares;**

***b*) A eximir de las cargas militares materiales (requisas, contribuciones o alojamientos militares) a los representantes consulares, al personal consular y al personal que esté exclusivamente al servicio del consulado o de las familias de los funcionarios consulares, a condición de que no sean nacionales del Estado de residencia;**

***c*) A eximir de toda prestación personal a las personas mencionadas en el inciso *b*) del presente párrafo, en particular de las cargas militares personales, y de todo servicio de interés público, sea cual fuere su carácter.**

2. De todos modos, los inmuebles utilizados por los consulados o por las personas a que se refiere el inciso *b*) del párrafo 1, no estarán exentos de ocupación temporal, de expropiación ni de medidas análogas por motivos que interesen a la defensa nacional o por causa de utilidad pública, de conformidad con la legislación del Estado de residencia. En tal caso, habrán de tomarse todas las disposiciones para evitar que se dificulte el ejercicio de las funciones consulares.

Comentario

1. La exención del servicio militar y de todas las prestaciones militares personales que se reconoce a los representantes consulares ha de ser considerada como parte del derecho internacional consuetudinario. Muchas convenciones estipulan esa exención añadiendo con

frecuencia la de las prestaciones militares materiales, es decir, las contribuciones, los alojamientos militares y las requisas de los locales utilizados por las oficinas consulares o por los funcionarios, de los vehículos, del mobiliario y de otros artículos domésticos.

2. En algunas convenciones y en algunas legislaciones se reconoce a los cónsules la exención de toda prestación personal y de todo servicio de interés público. Hay que entender por ello, además del servicio en las milicias, las prestaciones personales ordenadas por los municipios para las carreteras o, en caso de una calamidad pública, las funciones de jurado, de juez municipal, etc.

3. Todas las exenciones establecidas en este artículo son indispensables para el ejercicio de las funciones consulares. Sólo se conceden a los funcionarios consulares de carrera; no benefician, por lo tanto, a los funcionarios a que se refiere el artículo 35 ni al personal que está al servicio exclusivo del consulado o de los funcionarios consulares, si posee la nacionalidad del Estado de residencia.

4. La disposición del párrafo 2 del presente artículo está encaminada a poner en armonía el interés que tiene el Estado representado en el libre ejercicio de las funciones consulares con las prerrogativas soberanas del Estado de residencia.

ARTÍCULO 31

Leyes de seguridad social

El Estado de residencia ha de conceder exención de las leyes de seguridad social a los representantes consulares del Estado representado, al personal consular y a las demás personas que estén al servicio exclusivo de los consulados o de los funcionarios consulares, si tienen la nacionalidad del Estado representado y no están instalados con fijeza en el Estado de residencia.

Comentario

Este artículo se inspira en consideraciones de utilidad práctica. Si un representante consular, otro miembro cualquiera del personal consular o una persona que esté al servicio exclusivo del consulado o de los funcionarios consulares, en cada uno de sus frecuentes viajes al extranjero, dejara de estar sometido a las leyes nacionales referentes a la seguridad social (seguro de enfermedad, seguro de vejez, seguro de invalidez, etc.) y en cada una de estas ocasiones hubiera de someterse a una nueva legislación, se plantearían a esas personas dificultades considerables. Interesa pues a todos los Estados conceder la exención establecida en el presente artículo para que los funcionarios consulares y otras personas que estén exclusivamente al servicio del consulado o de los funcionarios consulares estén sometidos a sus leyes nacionales sin solución de continuidad. Hay una sola excepción a esta regla, la de las personas que, aun siendo súbditos del Estado representado, estén instaladas de un modo permanente en el Estado de residencia.

ARTÍCULO 32

Declaraciones como testigos ante los tribunales de justicia y ante las autoridades administrativas

1. Los representantes consulares estarán obligados a comparecer como testigos ante los tribunales del país de residencia, cuando las autoridades judiciales locales lo juzguen necesario. En ese caso, la autoridad judicial habrá de invitarles a comparecer por carta oficial, dirigida a la misión consular, sin que este documento pueda contener amenazas de sanciones penales en caso de no comparecencia.

2. Si el representante consular, por motivos de servicio o de salud, no pudiere comparecer ante la autoridad judicial, estará obligado a enviarle su declaración por escrito, con su firma y, si es del caso, con el sello oficial, si esa forma de deposición está autorizada por la legislación del país. Si no es así, la autoridad judicial estará autorizada para presentarse en su oficina o en su domicilio con objeto de tomar su declaración verbal con las formalidades prescritas por la legislación del país de residencia.

3. Los representantes consulares podrán negarse a declarar sobre hechos que se refieran al ejercicio de sus funciones y a presentar la correspondencia y los documentos oficiales referentes a ellos.

4. La no comparecencia ante los tribunales o la negativa de declarar y de presentar un documento se resolverán exclusivamente por vía diplomática. Se prohibirá al tribunal aplicar cualquier medida de coacción.

5. Las disposiciones de los párrafos anteriores serán aplicables «mutatis mutandis» al personal consular.

6. Las disposiciones del presente artículo serán igualmente aplicables al procedimiento ante las autoridades administrativas.

Comentario

El texto del presente artículo se inspira en las disposiciones que figuran en un gran número de convenciones consulares. Véase, en particular: entre Polonia y Rumania de 17 de diciembre de 1929 (artículo 7); entre Francia y Checoeslovaquia de 3 de junio de 1927 (artículo 4, párrafos 2 y 3); entre la URSS y Checoeslovaquia de 16 de noviembre de 1935 (artículo 6); entre Francia y Albania de 5 de febrero de 1928 (artículo 4, párrafos 5 y 6); entre los Estados Unidos de América y Costa Rica de 12 de enero de 1948 (artículo 2, párrafo 3); Convención de La Habana de 1928 (artículo 15).

ARTÍCULO 33

Jurisdicción del Estado de residencia

A reserva de los privilegios o inmunidades reconocidos por las convenciones en vigor o conferidos por los presentes artículos, los representantes consulares y todo el personal consular estarán sometidos a la jurisdicción del Estado en que ejerzan sus funciones.

Comentario

1. El principio formulado en este artículo forma parte del derecho internacional consuetudinario. Está

confirmado frecuentemente por las convenciones internacionales: convenio consular entre Francia y Albania de 5 de febrero de 1928 (artículo 4, último párrafo); Convención de La Habana de 1928 (artículo 17); convenio entre Italia y Turquía de 9 de septiembre de 1929 (artículo 11) y otros.

2. Salvo cuando gozan de una exención, los representantes consulares están sometidos, en virtud del derecho internacional o de las convenciones en vigor, a la jurisdicción de los tribunales de su residencia tanto en materia civil como en materia penal.

ARTÍCULO 34

Obligaciones del Estado de residencia en ciertos casos especiales

Para facilitar la actuación de los representantes consulares, el Estado de residencia está obligado:

***a*) A hacer transmitir, en caso de fallecimiento de un súbdito del Estado representado, el certificado de defunción al representante consular en cuya circunscripción haya tenido lugar el fallecimiento;**

***b*) A hacer notificar sin demora a la oficina consular más próxima todos los casos en que se haya de proceder al nombramiento de un tutor o de un curador en interés de un súbdito menor o incapacitado del Estado representado;**

***c*) Cuando una nave o un buque, abanderado en el Estado representado, naufrague o embarranque en las costas o en las aguas territoriales del Estado de residencia, a hacer que el hecho se comunique sin demora al representante consular competente o, a falta de éste, al representante más próximo del lugar en que se haya producido el accidente.**

Comentario

Este artículo tiene por objeto obtener la colaboración entre las autoridades del Estado de residencia y los representantes consulares en tres clases de asuntos que interesan a las actividades de las oficinas consulares. La obligación de poner en conocimiento de los representantes consulares los hechos a que se refiere este artículo se formula con bastante frecuencia en las convenciones consulares. La generalización de esta obligación mediante una convención multilateral facilitaría en gran manera la labor de los representantes consulares.

CAPÍTULO III

PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS CONSULES HONORARIOS Y DE LOS FUNCIONARIOS ASIMILADOS

ARTÍCULO 35

Cónsules honorarios

1. A los efectos de los presentes artículos, se considerarán cónsules honorarios los representantes consulares*, sean o no súbditos del Estado representado, que no son funcionarios nombrados y remunerados por el Estado.

2. Serán asimilados a los cónsules honorarios los representantes consulares que, aun siendo funcionarios del Estado representado, estén autorizados por las leyes nacionales a ejercer el comercio u otra profesión lucrativa en el Estado de residencia.

Comentario

1. La expresión «cónsul honorario» no es utilizada por todas las legislaciones nacionales en el mismo sentido. Algunas legislaciones consideran como criterio decisivo para ello el hecho de que el funcionario no esté remunerado por su actividad consular (Suiza, reglamento consular de 1923, artículo 10, párrafo 1). Otros países, aunque reconozcan expresamente que los cónsules de carrera pueden ser con o sin sueldo, establecen la diferencia esencial entre ambas categorías de agentes basándose en el hecho de que los unos se envían al extranjero y los otros se eligen en el país (Finlandia, ley de 6 de julio de 1925, párrafo 4). Según otros reglamentos, se entiende por cónsules honorarios a los agentes que no son nacionales del Estado representado y están autorizados para ejercer, fuera de sus funciones oficiales, una ocupación lucrativa en el Estado de residencia, tanto si de hecho la ejercen como si no (Perú, decreto N.º 69 de 17 de febrero de 1954, artículo 62). Por último, en lo que respecta a la concesión de las inmunidades consulares, otros Estados consideran cónsules honorarios a los representantes, cualquiera que sea su nacionalidad, que, además de sus funciones oficiales, ejercen una ocupación o una profesión lucrativa en el país de residencia (Cuba, decreto de 17 de julio de 1934, artículo 29).

2. Ante estas divergencias de opinión, parece necesario encontrar un criterio uniforme. La situación del cónsul frente al aparato administrativo del Estado puede proporcionar una buena solución. Si el cónsul es funcionario del Estado, remunerado por él y sometido a su poder de disciplina, ha de ser considerado como cónsul de carrera; en los demás casos, como cónsul honorario.

3. En cuanto a los representantes consulares que al mismo tiempo que son funcionarios del Estado están autorizados por sus legislaciones nacionales para ejercer el comercio o cualquier otra profesión lucrativa en el Estado de residencia, han de ser asimilados a los cónsules honorarios porque, en la práctica, los Estados les conceden el mismo trato que a los cónsules honorarios, aunque no les consideren directamente como tales, según se acaba de indicar.

ARTÍCULO 36

Atribuciones de los cónsules honorarios y de los funcionarios asimilados

1. Las atribuciones de los representantes consulares de que trata el artículo 35 están determinadas por el Estado representado, de conformidad con el derecho internacional.

2. El Estado representado está obligado a comunicar por la vía diplomática al Gobierno del Estado de residencia la extensión de las atribuciones de sus cónsules honorarios.

Comentario

Las atribuciones de los cónsules honorarios son a menudo mucho más limitadas que las de los represen-

* Véase el artículo 3 *supra*.

tantes consulares de carrera. En algunos países los cónsules honorarios no están autorizados para extender documentos notariales ni para ejercer atribuciones jurisdiccionales (véase Perú, decreto presidencial N.º 820 de 16 de mayo de 1953, artículos 50 a 52). Parece, pues, indicado de conformidad con la práctica habitual dejar al cuidado del Estado representado la determinación de las atribuciones de sus cónsules honorarios. Sin embargo, como el Estado de residencia tiene el derecho de conocer la extensión de estas atribuciones, en el párrafo 2 de este artículo se impone al Estado representado la obligación de darla a conocer al Estado de residencia.

ARTÍCULO 37

Situación jurídica de los cónsules honorarios y de los funcionarios asimilados

1. Las disposiciones de los artículos 21, 22 *a*), 24, 26, 29, párr. 1, y 32 serán aplicables a los representantes consulares mencionados en el artículo 35.

2. La correspondencia oficial, los documentos y papeles oficiales, lo mismo que los archivos consulares de los representantes consulares a que se refiere el artículo 35 serán inviolables y no podrán ser objeto de registro ni de incautación, siempre que estén separados de la correspondencia particular, de los libros y de los documentos que se refieran al comercio, a la industria o a la profesión que puedan ejercer los representantes de que se trate.

3. Los representantes consulares de que trata el artículo 35 podrán negarse a declarar ante una autoridad judicial o administrativa o a presentar documentos que estén en su posesión, en el caso de que su declaración o la presentación de documentos estén relacionados con sus funciones consulares. En tal caso, estará prohibida la aplicación de cualquier medida de coacción.

Comentario

El estudio de las legislaciones nacionales y de las convenciones internacionales muestra claramente que los Estados, en materia de privilegios y de inmunidades consulares, no están dispuestos a conceder el mismo trato a los cónsules honorarios ni a los funcionarios autorizados para ejercer una ocupación o una profesión lucrativa en el país de residencia que a los representantes consulares de carrera. Esta diferencia se explica fácilmente si se tiene en cuenta que los cónsules honorarios y los funcionarios de que se trata ejercen, además de sus funciones consulares, otra ocupación o profesión lucrativa en el país de residencia; que no son funcionarios al servicio del Estado representado y que, muy a menudo, ni siquiera poseen su nacionalidad. El texto del presente artículo trata de definir la situación desde el punto de vista jurídico remitiéndose a algunos de los artículos que tratan de los representantes consulares de carrera y estipulando en los párrafos 2 y 3 las exenciones que hay que conceder a las actuaciones oficiales del Estado extranjero.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 38

Relación entre los presentes artículos y las convenciones anteriores

1. Las disposiciones de los presentes artículos no afectan a las convenciones concertadas anteriormente entre los Estados contratantes, y sólo se aplican a las cuestiones que no están reguladas por convenciones anteriores.

2. La aceptación de los presentes artículos no excluye la posibilidad de concertar en el porvenir convenciones particulares referentes a las relaciones e inmunidades consulares.

Comentario

En el capítulo V de la parte primera del presente informe se han explicado las razones que han inducido a incluir este artículo en el proyecto. Conviene señalar que se siguió el mismo procedimiento en la Convención de La Habana de 1928 (artículo 24).

ARTÍCULO 39

Aceptación completa o parcial

1. Las ratificaciones y las adhesiones a los presentes artículos podrán comprender:

***a*) A la totalidad de los artículos (capítulos I a V);**

***b*) Solamente a las disposiciones relativas a los representantes consulares de carrera (capítulos I, II, IV y V).**

2. Las partes contratantes no podrán prevalerse de las ratificaciones y de las adhesiones de otras partes más que en la medida en que ellas mismas hayan suscrito las mismas obligaciones.

Comentario

En el capítulo V de la parte I del presente informe se ha tratado con suficiente extensión de las razones que motivan la necesidad de permitir la aceptación completa o parcial de los artículos referentes a las relaciones e inmunidades consulares. El presente artículo se limita a tomar el procedimiento establecido en el artículo 38 del Acta General para el Arreglo de las Disputas Internacionales,[74] aprobada en 1928 y revisada en 1949, y sigue también su redacción.

CAPÍTULO V

CLAUSULAS FINALES

[Las cláusulas finales serán elaboradas en una fase posterior de los trabajos.]

---

[74] Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, *Tratados, Convenciones y Acuerdos vigentes entre el Perú y otros Estados, II. Instrumentos multilaterales* (Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1936), pág. 529.