

narios consulares, cuando los miembros de las misiones diplomáticas, que representan a sus países en una esfera más elevada, han sido llamados simplemente « agentes diplomáticos ». Sin embargo, no cree que deba emplearse la expresión « agentes consulares », a pesar de ser conveniente y de permitir la uniformidad entre los dos proyectos, pues se presta a confusión por el hecho de aplicarse a los funcionarios de categoría inmediatamente inferior a la de los vicecónsules. Por lo tanto, sugiere que el término genérico sea « funcionario consular ».

46. El Sr. BARTOŠ dice que, a su juicio, el informe del Relator Especial constituirá una sólida base para la labor de la Comisión. Sin embargo, muchas de sus disposiciones habrán de ser redactadas de nuevo.

47. Con respecto a los cónsules honorarios, comparte la opinión del Sr. François y agrega que los países de emigración también tienen necesidad de emplear cónsules honorarios en los países de inmigración, a fin de que sus nacionales que hayan emigrado allí no queden sin protección consular. Insistiendo sobre el caso de los cónsules honorarios empleados por los países marítimos en los puertos, añade que el trabajo exigido por la protección de los intereses de los inmigrantes no justifica que se designen cónsules de carrera, ni desde el punto de vista de los gastos ni desde el punto de vista del empleo económico del personal. Los cónsules honorarios empleados por los países de emigración son con gran frecuencia emigrantes que han llegado a ser ciudadanos respetados de los países en que se instalaron.

48. El Gobierno de Yugoslavia, por ejemplo, ha abandonado la política de no emplear cónsules honorarios adoptada inmediatamente después de la guerra y ha decidido no sólo restablecer sino dar nuevo impulso a esa institución. Esos cónsules honorarios desempeñan las mismas funciones que los cónsules de carrera, aunque quizá no disfruten de las mismos privilegios e inmunidades. Por lo tanto, las disposiciones del Relator Especial acerca de los cónsules honorarios deberían ser objeto de una nueva redacción.

49. Con respecto a la terminología, está de acuerdo con el Sr. Alfaro en que el empleo de la expresión « agente consular » como término general descriptivo de los funcionarios consulares puede originar equívocos, pues en la terminología corriente los agentes consulares tienen responsabilidades determinadas y bien definidas.

50. Otro asunto que merece ser tratado con más detalle en el proyecto es la acumulación de funciones diplomáticas y consulares. En Australia, Nueva Zelanda y la Unión Sudafricana, por ejemplo, los funcionarios consulares de algunos países, si bien no tienen derecho a desempeñar funciones diplomáticas ni son considerados encargados de negocios, actúan como intermediarios entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado acreditante y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado donde están acreditados.

Además, no es raro que los diplomáticos desempeñen funciones consulares sin perder su categoría diplomática, y cita como ejemplo muchas misiones diplomáticas de América Latina acreditadas en Londres. En ciertos casos, podrían poseer tanto las credenciales diplomáticas como las patentes consulares que les conceden el derecho de acceso directo a las autoridades del Estado en que están acreditados. No obstante, en casos de duda, se considera que su condición de agentes diplomáticos se antepone siempre a su condición de cónsules. También podría mencionarse la práctica corriente de que las embajadas tengan una sección consular algunos de cuyos miembros, a pesar de ejercer funciones consulares y de estar provistos de las correspondientes patentes, figuran en la lista diplomática.

51. El Relator Especial ha indicado que algunos países no admiten la designación de cónsules honorarios. El Sr. Bartoš cree que así ocurre únicamente en ciertos países de Europa oriental.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

---

## 469.<sup>a</sup> SESIÓN

Lunes 23 de junio de 1958, a las 15.00 horas

Presidente : Sr. Radhabinod PAL

---

### Relaciones e inmunidades consulares (A/CN.4/108) [continuación]

[Tema 6 del programa]

#### DEBATE GENERAL (continuación)

1. El Sr. HSU se adhiere a los miembros de la Comisión que han felicitado al Relator Especial por su excelente informe (A/CN.4/108).
2. En el párrafo 43 del informe se declara que, a pesar de reiterados esfuerzos, China sólo logró obtener la abolición de la jurisdicción consular durante la segunda guerra mundial. Es necesario explicar por qué esa jurisdicción no había sido abolida antes en China. Si sólo hubiera estado en juego la jurisdicción misma, se la hubiera abolido mucho antes porque, en primer lugar, el sistema no se basaba en el derecho consuetudinario sino en tratados, y porque, en segundo lugar, China lo había aceptado en gran parte voluntariamente, sin más excepciones que el caso de Inglaterra después de la guerra del opio y el del Japón después de la guerra de Corea. Pero la abolición del sistema se demoró porque complicaba la situación la existencia de establecimientos y concesiones extranjeros en ciertas ciudades y de derechos especiales de navegación en ciertos ríos y canales. Como los comerciantes extranjeros y algunos de sus Gobiernos pretendían conservar ese conjunto de derechos, hubo que esperar hasta la Segunda Guerra Mundial para lograr suprimir la jurisdicción consular,

porque recién entonces comprendieron los interesados que ya no era posible seguir manteniendo esos derechos.

3. En la última frase del párrafo 72 del informe se indica que las atribuciones de los representantes diplomáticos incluyen funciones consulares. Esta afirmación ha sido discutida y, sin profundizar la cuestión, algo cabe decir en apoyo de ambos puntos de vista. Los dos tipos de funciones se han mantenido tradicionalmente separadas, por haberse desarrollado independientemente, pero en tiempos modernos tienden a fundirse. Un examen más atento de la cuestión inclina al Sr. Hsu a compartir el criterio del Relator Especial. La evolución de las funciones consulares ha estado influida en cada una de sus etapas por las exigencias del comercio internacional en su sentido más amplio. No obstante, en el artículo 2 de su proyecto sobre las relaciones e inmunidades diplomáticas, la Comisión ha reconocido que las funciones de las misiones diplomáticas comprenden la protección de los intereses de sus súbditos y el fomento de las relaciones económicas, culturales y científicas. Por tanto, difícilmente se podrá negar que las funciones diplomáticas incluyen las funciones consulares.

4. A esta altura de su evolución, las misiones diplomáticas se encargan generalmente del aspecto político de los problemas del intercambio internacional, dejando para las misiones consulares lo que más o menos son únicamente asuntos administrativos. Esto, sin embargo, no debiera impedir que las demás funciones consulares se consideren parte de las funciones que corresponden a las misiones diplomáticas. Las funciones que cumple una misión consular son tan dignas de ser consideradas diplomáticas como las que desempeña el personal administrativo, técnico y de servicios generales de una misión diplomática, que no son consideradas no diplomáticas.

5. Los que han formulado reparos a la declaración del Relator Especial que figura en el párrafo 72, tal vez desean restringir el significado del término « diplomático » cuando se aplica a funciones, pero no cree que exista divergencia esencial entre ellos y el Relator Especial. No se trata de una cuestión puramente académica, pues influye en el problema de los privilegios e inmunidades diplomáticos y, particularmente, sobre las disposiciones del artículo 28 del proyecto de la Comisión sobre este punto. Puesto que las atribuciones de los miembros de personal administrativo y técnico de una misión diplomática apenas difieren de las que corresponden a los de una misión consular, tal vez no sería aconsejable concederles mayores privilegios e inmunidades de los que se otorgan a los miembros de las misiones consulares.

6. El Sr. EDMONDS dice que para el abogado en ejercicio y para los hombres de negocios, el tema de las relaciones e inmunidades consulares quizá sea más importante, por afectar al comercio internacional, que cualquier otro de los que

figuran en el programa de la Comisión. El informe del Relator Especial será leído con gran interés.

7. Para mucha gente, relaciones diplomáticas y relaciones consulares significan casi lo mismo. La Comisión debería poner el mayor cuidado en establecer una adecuada distinción entre ambas y en procurar que los términos que se empleen en un caso y que no sean estrictamente aplicables al otro, no se usen de manera que puedan producir confusión. Si la Comisión pudiera establecer distinciones claras entre las materias que afectan a ambas instituciones, habría prestado un gran servicio.

8. El Sr. AGO se felicita en general del trabajo presentado por el Relator Especial. No obstante, se pregunta si en el capítulo III de la parte I no hubiera sido posible exponer con mayor claridad una distinción que a menudo queda implícita en el informe. Mientras la misión diplomática constituye un órgano mediante el cual el Estado actúa en el ámbito internacional, es decir, en las relaciones regidas por el derecho internacional, la misión consular sólo tiene carácter internacional por el hecho de hallarse establecida en el extranjero y, en consecuencia, sus actividades, aun cuando están previstas y reglamentadas por el derecho internacional, se desarrollan en el ámbito interno, es decir versan sobre relaciones humanas regidas por el derecho interno, sea del Estado que envía al cónsul, sea del Estado que lo recibe. En el fondo hay realmente una distinción clara y no solamente cuantitativa entre las funciones consulares y las funciones diplomáticas.

9. Se opone a la sugestión que figura en el párrafo 101 del informe del Relator Especial de que la expresión « representantes consulares » debiera utilizarse como término genérico aplicable a todos los miembros de las misiones consulares. Es muy dudoso que incluso a los agentes diplomáticos se les pueda llamar con propiedad representantes, en pleno sentido de la palabra, aunque representen a sus Estados en sus relaciones con otro Estado en el campo internacional propiamente dicho. Está dispuesto a aceptar la expresión « funcionario consular » si la Comisión la prefiriere a la de « agente consular », aunque no cree que las objeciones a esta última sean tan graves como se ha indicado.

10. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, respondiendo a los miembros de la Comisión que intervinieron en el debate general, dice que las dificultades de terminología mencionadas por algunos miembros de la Comisión provienen en gran parte de la gran diversidad de expresiones empleadas en las leyes, tratados y convenciones en que se basa, en buena parte, el derecho sobre esta materia. Está de acuerdo en que cuando se tratan problemas análogos hay que considerarlos en forma similar en los dos proyectos relativos a las relaciones e inmunidades diplomáticas y a las relaciones e inmunidades consulares; pero advierte a la Comisión que hay que cuidarse de no llevar el paralelismo demasiado lejos. El Sr. Žourek quiere

subrayar que no siempre será posible hacer concordar los dos proyectos y que así ocurrirá, por ejemplo, en cuanto a la terminología. La expresión « agente diplomático » se ha utilizado como término genérico para designar a todos los funcionarios diplomáticos y ha sido posible hacerlo sin inconvenientes porque no existe ninguna categoría de diplomáticos a la que ese término sea específicamente aplicable; pero la expresión « agente consular » posee la desventaja de que podría interpretarse como aplicable sólo a la cuarta de las cuatro clases que ha enumerado en el artículo 3 de su proyecto. Además, en varias legislaciones, el término significa el personal no oficial y que no pertenece al cuerpo consular propiamente dicho. En algunos Estados se llega incluso a considerar a los agentes consulares como agentes privados empleados por los cónsules. No cree, por tanto, que el término pueda ser usado en sentido genérico, aun acompañado de una definición. Análogamente, cuando la palabra « cónsul » se emplea aisladamente, puede entenderse que sólo significa una clase determinada de funcionarios consulares. Con cierta justificación se han puesto reparos a la expresión « representante consular » por ser algo grandilocuente en comparación con la sencilla de « agente diplomático ». El término « funcionario consular » es demasiado amplio pues puede interpretarse en el sentido de que incluye a los miembros del personal administrativo y técnico de las misiones consulares.

11. Nos obstante, una de las finalidades del proyecto es aclarar la terminología y, a este fin, debe emplearse una expresión que se interprete de igual modo en todos los países. Como probablemente es ya demasiado tarde para alterar la terminología utilizada en el proyecto sobre las relaciones diplomáticas, el proyecto sobre relaciones consulares quizás debería contener un artículo separado de definiciones, tal como ha sugerido el Sr. Tunkin. Esto es lo más deseable, puesto que ya se ha incluido un artículo análogo en el otro proyecto. En tal caso, la Comisión podría acordar el empleo de la expresión « funcionario consular ».

12. Sobre el tema de los cónsules honorarios se han hecho varias observaciones. Para evitar todo malentendido, desea manifestar que no ha tenido ninguna intención discriminatoria contra esa clase de funcionarios consulares. Sin embargo, se ha visto simplemente obligado a tener en cuenta las distintas actitudes adoptadas por los Estados respecto a esta categoría de representantes consulares y las diferencias en el trato que los diversos Estados y legislaciones acuerdan a los cónsules honorarios y a los cónsules de carrera. Existen Estados cuyos servicios consulares constan sólo de cónsules de carrera y que nunca nombran ni aceptan cónsules honorarios. Por otra parte, la mayoría de los Estados usan ambos tipos de funcionarios consulares. Ha tenido que redactar las disposiciones del proyecto en forma que resulten de aceptación general. Si no se hubiera incluido ninguna cláusula que autorizara la ratificación por separado de los artículos que se refieren a los

funcionarios consulares distintos de los cónsules honorarios, los Estados que no reconocen a los cónsules honorarios se verían obligados a formular reservas respecto a los artículos relativos a esta categoría de cónsules y el resultado final habría sido el mismo que el producido mediante el procedimiento que ha sugerido de ratificación parcial.

13. El Sr. Verdross ha indicado que en el informe no se atribuye suficiente importancia al derecho consuetudinario, como fuente de las normas concernientes a las relaciones e inmunidades consulares. El orador, sin embargo, no ha pretendido negar que el derecho consuetudinario sea una fuente de tales normas, sino simplemente poner de relieve que las fuentes más importantes son los tratados.

14. El Sr. Bartoš ha sugerido que en el proyecto no se concede bastante atención a las funciones de los agentes consulares. La razón de que no se trate del asunto más extensamente reside en la diversidad de trato en las legislaciones nacionales y en las convenciones consulares. Los agentes consulares constituyen la cuarta de las cuatro clases de funcionarios consulares enumerados en el artículo 3. En el proyecto se deja de lado la cuestión de la modalidad de su nombramiento. Ha sustentado el criterio de que, en vista de la diversidad legislativa sobre el particular, no sería prudente entrar en detalles; pero si la Comisión lo deseara, estaría dispuesto a abordar más detalladamente en un párrafo adicional el régimen jurídico del agente consular. A este respecto, se plantea la cuestión de si los agentes consulares deberían ser considerados exactamente en el mismo plano que otros funcionarios consulares, o si debería concedérseles un estatuto jurídico inferior al de los cónsules generales, cónsules y vicecónsules. Quizás sea más apropiado examinar este asunto en relación con el artículo 3.

15. El Sr. Bartoš se ha referido también a la práctica de algunas misiones consulares de mantener cónsules correspondientes en el país de residencia. No obstante, no cree que esta práctica se halle tan extendida como para que sea posible codificarla en el proyecto.

16. No está completamente de acuerdo con el argumento del Sr. Ago de que no se ha puesto suficientemente de relieve la distinción entre la misión diplomática en cuanto órgano del Estado que actúa en virtud del derecho internacional, y la misión consular como institución que opera en el ámbito del derecho nacional. Aunque esa distinción es válida hasta cierto punto en los casos en que un país cuenta con misiones consulares y diplomáticas en otro Estado, debería recordarse que las atribuciones de una misión consular no sólo comprenden cuestiones puramente administrativas y funciones tales como las notariales y las de traducción o legalización de documentos, sino también la obligación de velar por el cumplimiento de los tratados comerciales entre los dos Estados interesados y de proteger a los súbditos del Estado que les ha enviado. Si bien es cierto que los deberes de una misión consular a este

respecto se hallan limitados al distrito consular, no hay que olvidar que este último abarca a veces todo el territorio del Estado en que está acreditada la misión. Por ello, no puede afirmarse que una misión consular se ocupa sólo de cuestiones de derecho nacional. Tal vez lo más apropiado sería examinar el tema en relación con el artículo sobre las funciones de las misiones consulares.

17. En lo que se refiere a la forma que se ha de dar al instrumento al que se incorporará el proyecto de artículos sobre las relaciones e inmunidades consulares, el Sr. Žourek estima que la única forma que merece ser tenida en cuenta es la forma de una convención, porque, por las razones ya mencionadas, este proyecto representará en gran medida un desarrollo progresivo del derecho internacional. Esta es la solución que se impone, sobre todo por ser la forma en que la Comisión decidió presentar el proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas.

18. Reserva su respuesta a otros comentarios, y en particular a los formulados al artículo 1, hasta que el proyecto se discuta artículo por artículo.

PROYECTO PROVISIONAL DE ARTÍCULOS SOBRE  
RELACIONES E INMUNIDADES CONSULARES (A/CN.  
4/108, PARTE II)

ARTÍCULO 1

19. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, al presentar el artículo 1 dice que él expresa la regla bien conocida conforme a la cual el derecho a establecer relaciones consulares deriva de la soberanía de los Estados. Huelga decir que es posible poner límites a este derecho mediante normas de derecho constitucional y de derecho internacional, y que ese derecho sólo podrá hacerse efectivo en casos concretos por un acuerdo entre los Estados interesados. El Sr. Žourek lamenta que no se haya mantenido una disposición análoga en el proyecto de convención sobre las relaciones e inmunidades diplomáticas y estima que debe conservarse ese párrafo.

20. El párrafo 2 plantea una cuestión muy importante. Desde el siglo XIX y, en particular, desde la segunda guerra mundial, las funciones diplomáticas han cambiado mucho debido a la creciente importancia de los problemas económicos. A raíz de estos cambios se han extendido mucho las atribuciones diplomáticas y en muchos Estados se han amalgamado los servicios diplomáticos y consulares, y se han creado también cargos de agregados y consejeros comerciales dentro de las misiones diplomáticas. Raros son los Estados que han escapado a esta evolución. Esta extensión de las atribuciones diplomáticas, consagrada por muchas convenciones internacionales y las legislaciones nacionales, no significa que las misiones diplomáticas posean todas las prerrogativas de los cónsules, pues salvo acuerdo especial con el Estado de residencia, los agentes diplomáticos no pueden tratar directamente con las autoridades locales. De ahí que en algunos Estados se

nombra cónsules a los agentes diplomáticos y se solicita el exequátur. Confía en que las observaciones de los Gobiernos acerca del proyecto que se está preparando aportaran más información sobre el tema. Sin embargo, cabe decir en general que el párrafo 2 está en armonía con los usos vigentes.

21. No hay necesidad alguna de comentar el párrafo 3. Cuando no existen entre los Estados relaciones diplomáticas, se requiere el consentimiento del Estado en que está acreditada la misión para establecer relaciones consulares, lo mismo que si se tratara de relaciones diplomáticas. Se han establecido relaciones consulares por acuerdo, entre algunos Estados entre los que no existen relaciones diplomáticas. Es frecuente que el establecimiento de relaciones consulares sea una especie de prelude al establecimiento de relaciones diplomáticas.

22. El Sr. VERDROSS dice que no deberían existir derechos sin las correspondientes obligaciones. El párrafo 1 prevé un derecho sin obligación, por lo que debiera suprimirse. Es conveniente decir que las relaciones consulares se establecen, del mismo modo que las relaciones diplomáticas, por mutuo consentimiento de los Estados.

23. Respecto al párrafo 2, afirma que evidentemente muchas funciones consulares puedan ser desempeñadas, y lo son de hecho, por agentes diplomáticos; pero, fundamentalmente, la función de los cónsules es proteger los intereses de sus nacionales ante las autoridades locales del Estado en que están acreditados, y esto presupone el exequátur. Por otro lado, los agentes diplomáticos realizan sus actividades principalmente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. En otras palabras, las funciones de un cónsul difieren de las de un agente diplomático; el primero está en contacto más directo con los problemas diarios del Estado en que está acreditado. Con tan clara distinción entre las funciones diplomáticas y las consulares, no cabe decir que estas últimas se hallen incluidas en las primeras. Por tanto, se opone al párrafo 2.

24. El Sr. ALFARO conviene en que el párrafo 1 atribuye un derecho sin la correspondiente obligación. Es, pues, inaceptable, sobre todo porque en el párrafo 3 se estipula concretamente el acuerdo entre los Estados, introduciéndose así una limitación del derecho absoluto formulado en el párrafo 1 que, en consecuencia, debería ser suprimido.

25. El Relator Especial ha dado poderosas razones en favor del párrafo 2 y el orador está dispuesto a aceptar este párrafo, por constituir una expresión conveniente *de lege ferenda* ya que no lo es de *lege lata*. El párrafo 3 es igualmente aceptable sin la primera frase, aunque preferiría que dijera simplemente: «El establecimiento de relaciones consulares se efectuará mediante acuerdo entre los Estados interesados». Este es el precepto básico, al que tendría que seguir el resto del artículo y que, por tanto, pasaría a ser el párrafo 1.

26. Sería de desear que existieran otros párrafos para expresar las ideas del Relator Especial. El párrafo 2 debería preceptuar que todo Estado tiene derecho a proponer el establecimiento de relaciones consulares con otros Estados. El párrafo 2 del original pasaría a ser el párrafo 3. Por último y como consecuencia, debería haber un párrafo 4, que podría tomarse del párrafo 10 del comentario del Relator Especial al artículo 1 y que diría lo siguiente: «A falta de tales relaciones diplomáticas o de acuerdo previo, ningún Estado estará obligado a admitir en su territorio cónsules extranjeros.»

27. El Sr. GARCÍA AMADOR manifiesta que no existe norma alguna de derecho internacional que dé a un Estado el derecho de establecer relaciones consulares con otro y que estima que debería suprimirse el párrafo 1 del artículo 1.

28. El párrafo 2 es aceptable y desde luego, a su juicio, tendría que convertirse en párrafo 1, pues tras el establecimiento de relaciones diplomáticas, cabe decir que resulta necesario el establecimiento de relaciones consulares. En realidad es el establecimiento de relaciones diplomáticas lo que da derecho a nombrar cónsules e impone el correspondiente deber de admitirlos.

29. No tiene ninguna objeción que hacer al párrafo 3, salvo que preferiría se suprimiera la primera frase.

30. El Sr. MATINE-DAFTARY pide que durante el resto del período de sesiones se adopte un procedimiento especial para estudiar el proyecto de artículos sobre relaciones consulares, pues debido al trabajo relacionado con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas, el orador, al igual que otros miembros, no ha tenido tiempo de estudiar el informe del Relator Especial con el detenimiento que merece. Sugiere que se examine cada artículo en general y sobre la base de los principios que contenga, pero que no se someta a votación. En el 11º período de sesiones, cuando todos los miembros hayan estudiado detalladamente el informe, podrían someterse los artículos a votación.

31. El párrafo 1 encierra un derecho incompleto, en cuanto que no prevé la correspondiente obligación. Además, no responde a la realidad, ya que muchos Estados se niegan a establecer relaciones consulares con determinados Estados o a crear oficinas consulares en lugares distintos de la capital. Duda de que se deba mantener ese párrafo.

32. No puede haber ninguna norma general del tipo que estipula el párrafo 2. Irán, por ejemplo, ha establecido relaciones diplomáticas con la Unión Soviética; pero este último país se negó a que Irán estableciera consulados en su territorio. El Gobierno de Irán debía forzosamente oponer, se también a que el Gobierno de la URSS estableciera consulados en su territorio. El establecimiento de relaciones diplomáticas no implica,

pues, necesariamente, el de relaciones consulares, de modo que sería conveniente suprimir el párrafo 2.

33. Con la omisión de la primera frase, el párrafo 3 es aceptable, aunque cabría mejorar su redacción.

34. El Sr. AGO cree también que deberían suprimirse los párrafos 1 y 2. En lo que respecta al párrafo 1, dice que ningún Estado tiene, en el plano del derecho internacional general, derecho a establecer relaciones consulares, ya que la fuente del derecho sobre el particular es un acuerdo con otro Estado. Además, el establecimiento de relaciones diplomáticas no entraña *ipso jure* el establecimiento de relaciones consulares, ya que éstas se establecen solamente si están previstas en el acuerdo entre los Estados. Conviene con el Relator Especial en que es raro que el establecimiento de relaciones diplomáticas no conduzca al de relaciones consulares, pero éstas no se establecen automáticamente con aquéllas.

35. En lo esencial, acepta el párrafo 3. Se ha criticado su redacción, pero no está seguro de que le satisfaga plenamente la propuesta de que dicho párrafo se redacte a tenor del artículo 1 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas. Incluso a este respecto no deben identificarse demasiado las funciones diplomáticas y las consulares, pues mientras el establecimiento de una misión diplomática en un Estado implica un correspondiente establecimiento en otro Estado, esto no ocurre en el caso de las relaciones consulares. Por ejemplo, un pequeño Estado cuyos súbditos emigren en gran número a otro Estado, puede precisar consulados, en tanto que el Estado al que se dirija la inmigración acaso no los necesite. Por este motivo, preferiría una simple declaración en el sentido de que un Estado puede establecer consulados en el territorio de otro Estado, mediante acuerdo con él.

36. Sir Gerald FITZMAURICE está de acuerdo con los oradores que le han precedido en que bastaría que el artículo 1 consistiera sólo en una versión algo modificada del párrafo 3. No está muy convencido de que el Relator Especial, en su muy interesante comentario al artículo, haya logrado demostrar la existencia del derecho a establecer relaciones consulares; y de su descripción de un estado de hecho, a saber, el de que las relaciones diplomáticas y las consulares van frecuentemente unidas, no se desprende necesariamente que el establecimiento de unas implique el de las otras. En la práctica internacional y, desde luego, en la Convención de La Habana citada por el Relator Especial en el párrafo 4 del comentario, se hace una clara distinción entre las relaciones diplomáticas y las consulares. Ha de notarse, además, que el propio Relator Especial reconoce en los párrafos 10 y 11, que un Estado puede negarse a crear relaciones consulares aun cuando acepte el establecimiento de las diplomáticas. Es más, el hecho de que los servicios diplomáticos y consulares converjan a menudo, no significa que ambas funciones estén unidas, ni

que el establecimiento de relaciones diplomáticas vaya necesariamente seguido del de las consulares.

37. No cree que exista « derecho » alguno a entablar relaciones consulares y, a este respecto, estima algo erróneas las consideraciones expuestas en el párrafo 12 del comentario. Las relaciones consulares no se establecen con objeto de « realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario ». El objeto primordial del establecimiento de relaciones consulares es muy distinto : es permitir que los agentes de cada Estado ejecuten ciertas funciones en el territorio del otro Estado necesarias para sus propios nacionales. Algunas de esas funciones pueden tener un decidido aspecto comercial, pero esto es muy distinto a afirmar que la función consular tiene una finalidad económica primordial.

38. Incidentalmente, estima que la palabra « *intercourse* », utilizada en el texto inglés de los títulos de los proyectos sobre relaciones consulares y diplomáticas, no constituye una elección particularmente afortunada, y en el segundo caso tiene la intención de proponer que se cambie esa parte del título por la de « *diplomatic relations* ». En materia consular, el empleo del término « *relations* » no es plenamente adecuado. La representación no es la función primordial de un cónsul, y en muchas de sus actividades falta el elemento representativo; pero no niega que la función consular implique cierto elemento representativo. Para evitar el término equívoco « *relations* », tal vez fuera mejor decir « *funciones e inmunidades consulares* » en el título y a lo largo del proyecto.

39. El Sr. BARTOŠ dice que encuentra difícil formar una opinión definitiva en favor o en contra del artículo 1. En primer lugar, difiere del concepto del Relator Especial sobre la naturaleza de las relaciones consulares. En los libros de texto más antiguos se traza una distinción entre el agente diplomático, que como representante de su Estado está a cargo de las relaciones entre el Estado acreditante y el Estado donde está acreditado, y el cónsul, cuya misión es proteger ante los tribunales y ante las autoridades locales los súbditos y los intereses del Estado que le ha nombrado y desempeñar ciertas funciones respecto a los súbditos de este Estado, pero no intervenir en las relaciones entre dicho Estado y el Estado que le ha dado el exequátur. El concepto de « representación consular » ha logrado cierta difusión en los últimos años, a causa de que el cuerpo consular ejerce ciertas funciones de representación o, para ser más exacto, ceremoniales. No obstante, duda mucho de que le sea posible aceptar tal concepto. Consiguientemente, la expresión « relaciones consulares » parece inadecuada. La existencia de lo que se llaman « relaciones consulares » no significa más que el permiso de crear consulados y la obligación de facilitar su establecimiento. Por ejemplo, las llamadas « relaciones consulares » existen todavía entre la República Federal de Alemania y Yugoslavia, aunque entre ambos países han quedado rotas las relaciones diplomáticas ; pero esas « rela-

ciones consulares » suponen meramente el mantenimiento de consulados y la obligación de permitir su existencia. No existe relación alguna entre los funcionarios consulares y los gobiernos de los Estados en que están acreditados, pues esas relaciones las asumen las Potencias extranjeras que están respectivamente a cargo de ellas.

40. Respecto al párrafo 1, su posición se aproxima mucho a la del Sr. Alfaro ; considera que todo Estado goza de la capacidad de entablar relaciones consulares, o en otras palabras, de proponer el establecimiento de consulados. Decir que un Estado tiene derecho a entablar relaciones consulares significaría que su decisión no depende del consentimiento de otro Estado. Es, pues, partidario de la enmienda propuesta por el Sr. Alfaro.

41. A propósito del párrafo 2 del artículo 1, cabe naturalmente preguntarse cómo se ejercerán las relaciones consulares, si a través de consulados o por intermedio de la misión diplomática. Si han de abrirse consulados, entonces, a tenor sin duda del artículo 2 del proyecto, es necesario otro acuerdo. El establecimiento de relaciones consulares no es consecuencia automática del establecimiento de relaciones diplomáticas. Lo que ocurre es que, quizá, ciertos funcionarios de las misiones diplomáticas pueden desempeñar algunas funciones consulares. Pero ésta no es una costumbre universal y el orador no sabe de ningún país que conceda a los diplomáticos el mismo régimen jurídico que a un cónsul, para poder desempeñar funciones consulares. Por ejemplo, el agente diplomático no puede comparecer ante tribunales como representante y protector de un nacional de su país residente en el Estado en que se halle acreditada la misión ; sólo puede ejercer esas funciones por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores y aun así, sólo en los países que lo autoricen.

42. Por tanto, aunque aceptaría muchas de las ideas que figuran en el artículo, si se expusieran de otra forma, le es imposible aprobar el párrafo 2, porque no da indicación alguna de cómo deban asegurarse las relaciones consulares. El Relator Especial ha citado en apoyo de sus ideas la ley noruega de 7 de julio de 1922. No obstante, si Noruega deseara abrir un consulado en Yugoslavia, el cónsul sólo podría ejercer sus funciones si ha sido debidamente nombrado y si se le ha concedido el exequátur : no existe admisión automática. Por otra parte, no se formula normalmente reparo alguno a que en las llamadas « secciones consulares » de las misiones diplomáticas se realicen ciertas actividades consulares. A pesar de ello, muchos Estados que no están dispuestos a autorizar en su territorio la apertura de consulados de otro Estado, tampoco están dispuestos a permitir que agentes diplomáticos de ese Estado actúen en defensa de sus nacionales.

43. Refiriéndose al párrafo 3 del artículo 1, el orador observa que yerra la disposición al hablar de « intercambio » y de « admisión de representantes consulares » ; el acuerdo a que alude ofrece más bien la posibilidad de ejercitar la capacidad de abrir consulados.

44. Incidentalmente, una consecuencia de la existencia de « relaciones consulares », que no ha sido expuesta en el texto ni en el comentario, es que si un Estado permite, en una localidad determinada, el establecimiento de un consulado de otro Estado, no puede, sin hacerse reo de un grave acto de discriminación, negar la misma facilidad para ejercer en su territorio funciones consulares, a ningún otro Estado que llene las condiciones del caso.

45. El Sr. SCELLE dice que, a diferencia de la mayoría de los oradores que le han precedido, encuentra, en principio, aceptable el artículo 1, aunque formulado en términos demasiado categóricos. A su juicio, todo Estado tiene derecho a establecer relaciones consulares, pero sólo cuando una necesidad social lo justifique. Así, siempre que personas de un país se hayan establecido en otro, comercien con él o incluso viajen por el mismo, el primer país tiene derecho a entablar relaciones consulares y el correspondiente deber de establecerlas, y el segundo país está obligado a permitir el establecimiento de relaciones consulares. La cuestión de si en circunstancias determinadas es necesario dispensar protección consular, puede ser objeto de acuerdo, pero la norma de derecho sigue siendo válida. Tal derecho constituye un verdadero derecho fundamental y una norma jurídica tan evidente como el derecho a establecer relaciones diplomáticas, pues las normas jurídicas regulan invariablemente relaciones entre individuos, o entre grupos de individuos representados no por el Estado — que para el orador constituye una abstracción sin sentido — sino por sus Gobiernos.

46. ¿Cuál es, en tal caso, la finalidad del exequátur? La respuesta es que el exequátur corresponde al acuerdo de las relaciones diplomáticas. Los Estados están obligados a permitir las relaciones consulares, pero no tienen obligación alguna de aceptar como cónsul a una persona determinada. Así, el exequátur constituye una garantía de la competencia del cónsul ofrecida por el Estado designante y el reconocimiento por el Estado donde estará acreditado de su capacidad para desempeñar las funciones consulares.

47. También se ha sostenido que algunos Estados se niegan a aceptar relaciones consulares. Pero ¿deberá la Comisión basar su proyecto en una mentalidad que pertenece a otra edad y a otra época de la evolución social? La tarea de la Comisión consiste sin duda en preparar el derecho internacional del mañana, no en codificar las costumbres del pasado. El Estado que rehúsa las relaciones consulares rechaza el comercio internacional y niega la existencia del derecho y de la sociedad internacionales, y es culpable de una falta tan grave como la del Estado que se niega a cumplir un compromiso de arbitraje.

48. El problema de si las relaciones consulares están a cargo de una clase especial de funcionarios o de los agentes diplomáticos, constituye para el orador un problema de importancia secundaria, que

varía según las relaciones entre los distintos Estados.

49. Para el párrafo 3 del artículo 1 propone la siguiente redacción que estima más concisa :

« El establecimiento de relaciones consulares se efectuará, como en el caso de las relaciones diplomáticas, mediante acuerdo entre los Estados interesados. »

En ambos casos, no cabe establecer relación alguna sin previo acuerdo.

Se levanta la sesión a las 18 horas.

## 470.<sup>a</sup> SESIÓN

Martes 24 de junio de 1958, a las 9.45 horas

Presidente : Sr. Radhabinod PAL

### Relaciones e inmunidades consulares (A/CN.4/108) [continuación]

[Tema 6 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS PROVISIONALES REFERENTES A LAS RELACIONES E INMUNIDADES CONSULARES (A/CN.4/108, PARTE II) [continuación]

#### ARTÍCULO 1 (continuación)

1. El Sr. FRANÇOIS dice que comparte, hasta cierto punto, las opiniones del Sr. Scelle, si bien no acepta el concepto de que el Estado sea una abstracción carente de sentido. Sin embargo, no está en favor del párrafo 1 del artículo 1 del proyecto sobre relaciones e inmunidades consulares (A/CN.4/108, Parte II). Como hay muchos casos de Estados que no desean establecer relaciones consulares, no considera conveniente establecer un derecho sin la obligación correspondiente.

2. En cambio, apoya el mantenimiento del párrafo 2. Desde su comienzo se ha considerado la institución de los cónsules como de gran importancia para fomentar las relaciones pacíficas y económicas entre los pueblos. El establecimiento de relaciones consulares tiene su origen directo en el deseo de un Estado de entablar relaciones amistosas con los demás. Si existen relaciones diplomáticas entre dos Estados, ambos deberán aceptar también las relaciones consulares. Con todo, ello no significa que un Estado pueda designar cónsules sin el consentimiento de otro. Ambos deberán ponerse de acuerdo sobre la designación de cónsules y sobre las circunscripciones consulares. Puede imaginar casos en que un Estado no se encuentre dispuesto a recibir funcionarios consulares y hasta casos en que, en circunstancias especiales, un Estado puede negarse, quizás temporalmente, a aceptar relaciones consulares. Pero el principio general subsiste. Por lo tanto,