

firma en cuanto acto de autenticación del texto del tratado; en algunos casos los tratados han entrado en vigor en el momento de ponerse esa rúbrica.

49. El Sr. Ago ha preguntado si es correcto decir que en los casos mencionados en el párrafo 2 la rúbrica es, *ipso facto, ad referendum*. Tal vez sea mejor decir que es, *ipso facto*, una firma provisional. La otra objeción del Sr. Ago, sobre la diferencia entre la firma y la rúbrica *ad referendum* en lo que se refiere a la fecha a partir de la cual la firma se considerará que surte efectos, puede tenerse en cuenta ya sea en el párrafo 2 del artículo 21 o en alguno de los párrafos del artículo 20.

50. Ahora le parece demasiado rígido el comienzo de la segunda cláusula del párrafo 2 del artículo 21. Tal vez baste decir que "La rúbrica se usa normalmente en las siguientes circunstancias", e introducir la consiguiente modificación en el párrafo 3.

51. La observación del Sr. Alfaro con respecto al párrafo 2 del artículo 20 se aplica también al párrafo 4 del artículo 21. La primera cláusula es redundante y puede omitirse. No obstante, cree que debe conservarse en otra forma la segunda parte del párrafo 4. Si la Comisión está convencida de que, según la práctica, en el caso de la rúbrica se pone luego una firma plena, mientras que en el caso de la firma *ad referendum* no se necesita una segunda firma sino que, para darle valor de plena a la firma *ad referendum* basta una notificación a ese efecto, puede enmendarse el párrafo 4 en tal sentido.

52. El Sr. SANDSTRÖM señala que probablemente no es completa la enumeración de las circunstancias que se hace en los apartados del párrafo 2 del artículo 21. Estima que sería mejor omitir parte del artículo 21, a partir de la segunda cláusula del párrafo 2 hasta la segunda cláusula del párrafo 4. La cuestión que es objeto de estas disposiciones puede exponerse en el comentario.

53. El PRESIDENTE, en calidad de Relator Especial, confía en que no se suprimirán por completo esas disposiciones, ya que contienen una exposición útil de la práctica.

54. El Sr. TUNKIN dice que, si bien es cierto que en determinadas circunstancias se ha considerado la rúbrica como equivalente a la firma plena, sería mejor reemplazar el principio del párrafo 1 por la fórmula "La rúbrica puede equivaler...". La cuestión de si la rúbrica equivale a la firma —en el caso de una conferencia de jefes de Estado, por ejemplo— dependerá del acuerdo a que lleguen los participantes en cada caso particular.

55. Coincide con el Relator Especial en que el párrafo 2 del artículo 21 es demasiado rígido y debe ser enmendado. No comprende por qué haya que limitar la voluntad de las partes con reglas jurídicas y por qué no ha de permitirse que, en cualquier circunstancia, ellas se pongan de acuerdo sobre el procedimiento de la rúbrica o la firma *ad referendum*. Apoya, por lo tanto, la sugestión del Sr. Sandström (párr. 52, *supra*).

56. El Sr. AGO conviene con el Sr. Tunkin en la necesidad de que las disposiciones sean menos rígidas y está de acuerdo con el Sr. Amado en cuanto a la dificultad de generalizar. No obstante, estima que el código debe mencionar ciertas diferencias que existen entre la rúbrica y la firma *ad referendum*. La firma *ad referendum* se usa cuando el negociador no tiene autoridad para firmar o aún no la ha recibido, en tanto que la rúbrica la usa a veces un negociador que, si bien

posee plenos poderes para firmar, quiere tener oportunidad para reflexionar sobre las consecuencias de los textos fijados.

57. El PRESIDENTE señala que lo que el Sr. Ago dice es que los apartados a) y b) del párrafo 2 se aplican a la firma *ad referendum*, y el apartado c) a la rúbrica.

58. Anuncia que la Comisión continuará el examen de los artículos 20 y 21 en la próxima sesión, a menos que, teniendo en cuenta la llegada del Sr. Žourek y del Sr. García Amador, decida comenzar el examen de uno de los otros temas del programa.

Se levanta la sesión a las 12.45 horas.

## 496a. SESION

Martes 19 de mayo de 1959, a las 15.10 horas

Presidente: Sir Gerald FITZMAURICE

### Programa de trabajo

1. El PRESIDENTE da la bienvenida al Sr. García Amador y al Sr. Žourek, Relatores Especiales del tema 4 (*Responsabilidad de los Estados*) y del tema 2 (*Relaciones e inmunidades consulares*), respectivamente. Recuerda que la Comisión decidió examinar el tema 3 (*Derecho de los tratados*) debido a la ausencia de los Relatores Especiales de los otros temas. Ahora que han llegado, la Comisión debe decidir su programa de trabajo para las seis semanas restantes de su período de sesiones, una de las cuales tendrá que dedicarse a la preparación de su informe.

2. Lo que resuelva la Comisión dependerá principalmente de que estime probable terminar su trabajo sobre el informe del Sr. Žourek. Recuerda que en su anterior período de sesiones, la Comisión decidió que se daría a los Gobiernos dos años para que presentaran sus observaciones<sup>1</sup>. Si la Comisión no consigue completar el proyecto sobre relaciones e inmunidades consulares en el actual período de sesiones, no podrá presentar el proyecto a la Asamblea General antes de 1962, cuando lo más conveniente es que el proyecto se discuta en el mismo período de sesiones de la Asamblea en que se considere el proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas<sup>2</sup>.

3. Si la Comisión estima que podrá completar su trabajo sobre el tema 2 (*Relaciones e inmunidades consulares*) en el presente período de sesiones, debe iniciar su examen inmediatamente. En este caso, duda de que la Comisión tenga tiempo para examinar otro tema.

4. El Sr. LIANG, Secretario de la Comisión, recuerda que en el decimotercer período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión expresó la esperanza de que la Comisión pudiera dar cima a su trabajo sobre relaciones e inmunidades consulares en su período de sesiones de 1959. Sin embargo, la Comisión se ha encontrado en una situación imprevista debido a la ausencia inevitable del Sr. Žourek. Al principio del actual período de sesiones, creyó que la Comisión tal vez po-

<sup>1</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimotercer período de sesiones, Suplemento No. 9, cap. V, párr. 61.

<sup>2</sup> *Ibid.*, cap. III.

día completar su trabajo sobre el tema 2. Ahora sólo quedan cinco semanas de reuniones para el trabajo de fondo y la suposición hecha al principio del período de sesiones ya no tiene valor.

5. En el anterior período de sesiones, el Sr. Žourek contribuyó considerablemente al estudio de los métodos de trabajo de la Comisión y ésta adoptó algunas de sus sugerencias, sobre todo con respecto al procedimiento para examinar la cuestión de las relaciones e inmunidades consulares. A ese respecto se refiere al párrafo 64 del informe de la Comisión sobre su décimo período de sesiones<sup>3</sup>, donde se dice que la Comisión aprobó la propuesta del Sr. Žourek de que se estudiaran los asuntos en una subcomisión, pero no la parte de su propuesta referente a la interpretación simultánea y las actas resumidas. En consecuencia, si ahora se designa una subcomisión, no será posible proporcionarle esos servicios. Además, una subcomisión como la prevista por el Sr. Žourek se compondría sólo de diez de los miembros de la Comisión.

6. Si bien la Secretaría estima que la propuesta es muy aceptable en principio, tal vez haya que ponerla en práctica por un tiempo para que dé buenos resultados. Si el procedimiento sugerido por el Sr. Žourek se hubiera establecido al principio del período de sesiones y no hubiera resultado satisfactorio, la Comisión hubiera podido volver a la práctica de estudiar el proyecto del Relator Especial en sesión plenaria, pero duda de que sea posible hacerlo en este momento.

7. El Sr. ŽOUREK da las gracias al Presidente y lamenta no haber podido asistir a las sesiones de la Comisión desde el principio ya que sus funciones de magistrado *ad hoc* de la Corte Internacional de Justicia se lo han impedido. Lamenta sobre todo haber estado ausente del debate sobre una parte del proyecto de Código de derecho de los tratados.

8. A su parecer, si la Comisión celebra algunas sesiones más, podrá completar el examen de su informe sobre relaciones e inmunidades consulares en las cinco semanas restantes del actual período de sesiones si, en lo que se refiere al método de trabajo, pone en práctica la decisión adoptada en el período de sesiones anterior, y a la cual se ha referido el Secretario de la Comisión. No ha entendido bien por qué el Secretario cree que será más difícil establecer el sistema de una subcomisión durante la segunda mitad del período de sesiones que en la primera, ya que sigue disponiéndose para el examen del proyecto de las cinco semanas previstas al efecto en el período de sesiones anterior.

9. Desde luego, la Comisión no podrá completar su examen en este período de sesiones si decide estudiar *in extenso* cada punto en sesión plenaria. Sin embargo, si se aplica el procedimiento "abreviado" de que se acordó en el último período de sesiones, bastarán las cinco semanas restantes. Recuerda que la Comisión sólo necesitó seis o siete semanas para estudiar la cuestión mucho más difícil de las relaciones e inmunidades diplomáticas. En todo caso, debe hacerse un esfuerzo en este sentido en atención al deseo expresado en los dos últimos períodos de sesiones de la Asamblea General de recibir un informe sobre relaciones e inmunidades consulares tan pronto como fuera posible después del correspondiente a las relaciones e inmunidades diplomáticas.

10. El Sr. SANDSTRÖM propone que la Comisión inicie su trabajo sobre el informe del Sr. Žourek en

<sup>3</sup> *Ibid.*, cap. V, párr. 64.

seguida y que estudie nuevamente la situación dentro de dos semanas, cuando tenga más elementos de juicio para decidir si puede o no completar su trabajo sobre el tema 2 del programa. Propone, además, que el tema se estudie en sesiones plenarias de la Comisión y que, hasta donde sea posible, se recurra al Comité de Redacción para cuestiones de forma.

11. El Sr. SCALLE y el Sr. ALFARO apoyan la propuesta.

12. El PRESIDENTE señala que teniendo en cuenta la marcha normal de los trabajos de la Comisión, cabe dudar de que pueda completar su trabajo sobre el proyecto del Sr. Žourek en el presente período de sesiones. Sin embargo, está de acuerdo en que la Comisión inicie su examen del tema 2 inmediatamente, estudie el proyecto de artículos en sesiones plenarias y los transmita luego al Comité de Redacción, del que el Sr. Žourek formará parte en su calidad de Relator Especial.

13. El Sr. TUNKIN también apoya la propuesta del Sr. Sandström. En cuanto al ritmo de trabajo de la Comisión, sugiere que cada miembro trate de limitar sus intervenciones a cinco minutos.

*Queda aprobada la propuesta del Sr. Sandström.*

#### **Derecho de los tratados (A/CN.4/101)** **(continuación)**

[Tema 3 del programa]

##### ARTÍCULOS 20 Y 21 (continuación)

14. El PRESIDENTE declara que, a su entender, el debate sobre los artículos 20 y 21 ha quedado prácticamente terminado en la sesión anterior. Sugiere que se los remita al Comité de Redacción, recomendándole que tenga en cuenta ese debate.

*Así queda acordado.*

#### **Relaciones e inmunidades consulares (A/CN.4/108,** **A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82)**

[Tema 2 del programa]

15. El PRESIDENTE pide a la Comisión que examine el informe del Sr. Žourek, Relator Especial para las relaciones e inmunidades consulares (A/CN.4/108). En el décimo período de sesiones de la Comisión se efectuó un debate general sobre la introducción y el artículo 1<sup>4</sup>.

##### PROYECTOS DE ARTÍCULOS PROVISIONALES RELATIVOS A LAS RELACIONES E INMUNIDADES CONSULARES (A/CN. 4/108, PARTE II)

##### ARTÍCULO 1

16. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que la Comisión terminó el debate general y estudió el artículo 1 (*Establecimiento de relaciones consulares*) en forma bastante detallada durante el décimo período de sesiones y que se ahorrará tiempo si resume la situación a que se llegó entonces.

17. Se hicieron diversas objeciones al párrafo 1 del artículo y, luego de pensarlo, el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que se debe modificar, incluyendo igualmente la enmienda presentada por el Sr. Verdross (A/CN.4/L.79), a fin de que diga: "Todo Estado soberano puede establecer relaciones consulares

<sup>4</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1958, Vol. I (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 58.V.I, Vol. I), sesiones 468 a 470.

con los Estados extranjeros". Si esa versión no se acepta, suprimirá, muy a su pesar, todo el párrafo.

18. El párrafo 2 contó con la aprobación de muchos. Las objeciones suscitadas se debían, en parte, a una interpretación errónea de la regla formulada en el párrafo 2. Ha habido temores de que se considere que esta regla lleva implícita la libertad de crear consulados sin el consentimiento del Estado de residencia. Ahora bien, esta interpretación sería manifiestamente contraria al texto del artículo 2 y no puede admitirse. Otras objeciones se debían a una interpretación demasiado restringida de la expresión "relaciones consulares". Por último algunas objeciones parecen nacer de una noción, hoy día superada, de las funciones consulares. Se dijo que las funciones consulares consisten esencialmente en la protección de los intereses de los nacionales del Estado al cual se representa. Esto ya no es exacto. Los funcionarios consulares son también representantes de la comunidad nacional y son órganos del Estado y, en consecuencia, sus funciones e inmunidades están reguladas por el derecho internacional. No cabe duda de que los cónsules aun protegen los intereses de los nacionales, pero también protegen los intereses de su Estado, si bien, como es lógico, únicamente dentro de la esfera de sus funciones consulares. Sin embargo, a diferencia de los agentes diplomáticos, no representan al Estado en la totalidad de sus relaciones internacionales, sino que sus atribuciones son más limitadas. Además, en la mayoría de los casos sólo pueden ejercer sus funciones sobre una parte del territorio del Estado de residencia.

19. También se dijo que las relaciones consulares únicamente se establecen entre dos países cuando estos dos países se intercambian cónsules o, por lo menos, cuando uno de ellos decide recibir un cónsul. Tal enunciación limita indebidamente el proyecto y deja sin reglamentar buena parte de la actividad consular, esto es, las funciones consulares ejercidas por las misiones diplomáticas.

20. En nuestros días, tanto los consulados como las misiones diplomáticas ejercen funciones consulares como parte de sus atribuciones normales. En el segundo caso las relaciones consulares existen y se rigen por el derecho internacional, tan pronto como se establecen relaciones diplomáticas. Esta es, al menos, la práctica corriente. Cuando no se ha creado un consulado, las misiones diplomáticas cumplen todas funciones consulares, sin que sea necesario un acuerdo especial al efecto entre el Estado acreditante y el recipiente. En muchos casos dentro de la misión diplomática se establece una sección consular, pero ésta es una cuestión interna, cuya solución corresponde a cada misión.

21. Evidentemente, el procedimiento varía según que la función consular sea ejercida por una misión diplomática o por una oficina consular. Cuando las funciones consulares están a cargo de misiones diplomáticas, estas funciones se ejercen (a menos que se acuerde lo contrario) por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que cuando se establecen consulados por mutuo acuerdo, las relaciones consulares con las autoridades del Estado de residencia se rigen por el derecho del Estado de residencia o por la costumbre. No puede aceptarse el criterio de la capacidad para establecer relaciones con las autoridades locales, salvo cuando se ha establecido una oficina consular y rige ese procedimiento en el Estado de residencia. Cuando la función consular es ejercida por una misión diplo-

mática, su ejercicio está sujeto a las normas que se aplican a las misiones diplomáticas. Por eso, en la práctica, una misión diplomática no podrá, por regla general, ejercer actividades que supongan un contacto directo con las autoridades locales. Para solucionar este inconveniente, las convenciones consulares contienen a veces autorizaciones expresas al efecto.

22. Sin embargo, el establecimiento de relaciones consulares en el ámbito de las relaciones diplomáticas no confiere el derecho a nombrar un cónsul sin el consentimiento del Estado de residencia. Acerca de este punto no hubo acuerdo en el décimo período de sesiones. El mero hecho de establecer relaciones diplomáticas no confiere el derecho a establecer oficinas consulares. Si un Estado desea hacerlo, estará obligado a entablar negociaciones y a concertar un acuerdo especial sobre tal punto, como dispone el artículo 2.

23. En el décimo período de sesiones no se hizo ninguna objeción de principio al párrafo 3 del artículo 1. Ello no obstante, se formularon diversas propuestas. Puede aceptarse que en el párrafo 2 se inserten las palabras "de ordinario" después de las palabras "lleva en sí", como lo propone el Sr. Scelle (A/CN.4/L.82). De los otros dos textos sugeridos por el Sr. Scelle puede aceptarse la idea expresada en el texto que se agregaría al final del párrafo 2, aunque tal vez sea mejor no hablar del reconocimiento del cónsul, puesto que es objeto de los artículos 7, 8 y 9. Puede aceptarse sin reservas el nuevo párrafo 4 que propone el Sr. Scelle si se refiere a los cónsules de carrera, pero no si ha de aplicarse a los cónsules honorarios.

24. El Sr. ALFARO dice que la opinión general en el décimo período de sesiones fue que el establecimiento de relaciones consulares no era un derecho de los Estados sino que requería el consentimiento de la otra parte interesada. Por lo tanto, propone que el párrafo 1 del artículo 1 se redacte del mismo modo que el artículo 2 del proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas<sup>5</sup>. Esa opinión se ve reforzada por el empleo de la palabra "acuerdo" en el párrafo 1 del artículo 2 del proyecto del Sr. Žourek. En general, se opone a que se invoque el "derecho de legación". El punto atañe a la inserción de la palabra "soberano", que es discutible, por cuanto plantea la distinción entre los Estados soberanos y semisoberanos. Si se emplea la fórmula que él sugiere, se evitará el problema.

25. El PRESIDENTE advierte que la Comisión debe tener presente que el régimen de las relaciones e inmunidades consulares no debe ser más favorable que el de las relaciones e inmunidades diplomáticas. En el artículo 2 del proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas se habla de "mutuo acuerdo" y no de "derecho".

26. El Sr. SCELLE señala que parece innecesario incluir la palabra "soberano", puesto que casi todos los Estados, salvo unos pocos Estados semisoberanos que probablemente desaparecerán en breve, son soberanos. Prefiere para el párrafo 1 una redacción de este tenor: "Todo Estado tiene el derecho de establecer relaciones consulares con los Estados extranjeros si éstos están de acuerdo en que se establezcan dichas relaciones consulares". Y puede agregarse "y tiene el deber de mantener relaciones consulares".

<sup>5</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimotercer período de sesiones, Suplemento No. 9, cap. III.

27. Está en un todo de acuerdo con la excelente introducción histórica del Relator Especial y con la idea de que la naturaleza de las relaciones consulares no es ahora la misma que en épocas pasadas. Es imposible decir que en la época moderna los cónsules representan normalmente a los países que los envían.

28. Sin embargo, el mayor interés que presenta para el Sr. Scelle el artículo 1, reside en el hecho de que la función consular es uno de los ejemplos típicos de la organización del derecho internacional. El comercio internacional es el fundamento del derecho internacional. Algunos autores han llegado a sostener que si un Estado se sustrae deliberadamente del comercio internacional, con ello se priva de todos los derechos que le reconoce el derecho internacional. Si bien existen casos de comercio estatal, el comercio internacional es debido "in globo", directa o indirectamente, a la iniciativa de particulares y la función principal del cónsul es proteger los intereses de los nacionales del Estado que le envía. En ese respecto la función consular difiere de la función diplomática; el agente diplomático representa al gobierno. En caso de ruptura de relaciones diplomáticas, mientras las relaciones comerciales subsisten y los intereses de los nacionales del Estado que envía siguen necesitando protección, las relaciones consulares deben mantenerse incluso a pesar de la ruptura de relaciones diplomáticas, pues es precisamente entonces cuando los nacionales del Estado que envía necesitan más la protección consular. Los ejemplos de esta continuidad de relaciones son múltiples, y recuerda al respecto, entre otros, el caso del Manchukúo. Además, las relaciones consulares deben establecerse con un Estado soberano o semisoberano, aunque no se tengan relaciones diplomáticas. En consecuencia, la cuestión del establecimiento de relaciones consulares no tiene nada que ver con la cuestión del reconocimiento.

29. El Sr. YOKOTA señala que, al estudiar las relaciones e inmunidades diplomáticas, la Comisión discutió extensamente las cuestiones de si un Estado tiene el derecho de establecer relaciones diplomáticas y si es estrictamente un derecho o meramente una facultad que goza con el acuerdo del otro Estado interesado. La Comisión llegó a la conclusión de que el asunto era tan controvertible que no podía redactar ningún artículo sobre la materia. El Relator Especial ha dicho que, si bien sigue siendo partidario de la tesis expresada en el párrafo 1 del artículo 1, no insistirá en que se mantenga el párrafo, en atención a las muchas críticas que se le habían hecho, y que está dispuesto a retirarlo. La Comisión puede decidir ahora suprimir el párrafo 1 e iniciar el examen de párrafo 2.

30. El Sr. PAL está de acuerdo con el Sr. Yokota. Las cuestiones que se discuten ya han sido examinadas en el décimo período de sesiones. Después de dichas deliberaciones y de las ya celebradas en el presente período de sesiones, el Sr. Pal se siente inclinado a sugerir que se suprima el párrafo 1, que se redacte el párrafo 3 en términos similares a los del artículo 2 del texto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas; sólo requiere un examen complementario el párrafo 2. Mantener el párrafo 1 equivaldría a volver al antiguo régimen de las capitulaciones. El párrafo 2, tal como está formulado, dista mucho de enunciar el derecho actual. En el décimo período de sesiones, algunos miembros consideraron demasiado amplia la redacción del párrafo 2. El Relator Especial explicó que había querido decir que las funciones diplomáticas incluían las funciones consulares. En tal caso, sería más adecuado

incluir dicha disposición en el artículo 3 del proyecto sobre relaciones diplomáticas. Por lo tanto, opina que debe suprimirse también el párrafo 2. El único motivo que justifica dicha disposición en el artículo que se discute sería eliminar todo temor de que la afirmación que las relaciones consulares deben establecerse mediante acuerdo pueda dar a entender que éste no es necesario para las relaciones diplomáticas. Si algo permitiera dicha suposición, los temores podrían disiparse de modo adecuado en el comentario a este artículo o a los artículos 2, 13 ó 14.

31. El Sr. AGO estima que la Comisión tiene una doble tarea que, a veces, parece contradictoria. Se ha señalado con razón que los miembros deben tener siempre presente el proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas, y en algunos casos deben ajustar el proyecto sobre relaciones e inmunidades consulares a dicho texto, a fin de que haya correspondencia entre los dos. Por otra parte, el Sr. Scelle ha señalado muy bien la notable diferencia que existe entre las funciones diplomáticas y las consulares.

32. Aprecia el espíritu conciliador del Relator Especial al aceptar que no se hable de "derecho" general a establecer relaciones consulares; en verdad, nunca se ha reconocido ese derecho. Sin embargo, el Sr. Žourek parece ahora dispuesto a revisar el párrafo 1 para que diga: "Todo Estado soberano puede establecer relaciones consulares con los Estados extranjeros". Personalmente, no puede aceptar que se incluya la palabra "soberano", primero porque le parece innecesario y, segundo, porque no es del todo exacta, ya que algunas entidades no soberanas que se encuentran en una determinada situación de dependencia pueden necesitar relaciones consulares. Con respecto a la cláusula "todo Estado puede establecer relaciones consulares", señala que si el sentido de esta cláusula es el de indicar que todo Estado puede concertar acuerdos con otros Estados con miras a establecer relaciones consulares, ella sería demasiado evidente para ser necesaria. Por otra parte, la redacción puede dar a entender que el Estado tiene un derecho general a establecer relaciones consulares, y la palabra "puede" en ese contexto, tal vez sería aún más categórica que las palabras "tiene el derecho". Por lo tanto, está de acuerdo con los miembros que han sugerido que se suprima el párrafo.

33. Con respecto al párrafo 2, señala que las relaciones diplomáticas no van necesariamente acompañadas de relaciones consulares, y viceversa. De la existencia de relaciones diplomáticas no es posible llegar automáticamente a ninguna conclusión, y sería mejor suprimir también ese párrafo.

34. El problema que suscita el párrafo 3 parece ser principalmente el de encontrar una redacción satisfactoria, y está de acuerdo con los miembros que han sugerido que se lo base, en cuanto sea posible, en el artículo 2 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas.

35. Abriga ciertas dudas acerca de la exactitud de la expresión "relaciones consulares", que expresa una idea de reciprocidad; sin embargo, se la puede emplear para mayor simplicidad y por analogía con el proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas. Sin embargo, no puede aceptar que se emplee el término "representantes consulares". Si los agentes diplomáticos que, más aún que los funcionarios consulares, son representantes de sus gobiernos, son llamados "agentes" en el proyecto correspondiente, los funcionarios consulares, prescin-

diendo de toda otra consideración, deben ser *a fortiori* designados de ese modo.

36. El Sr. MATINE-DAFTARY apoya los principios expuestos por el Sr. Scelle acerca de la diferencia entre las funciones diplomáticas y las consulares. En tanto que las relaciones diplomáticas existen entre los Estados, el objeto de las relaciones consulares es proteger los intereses de las personas. Por otra parte, suprimir el párrafo 1 no constituye una solución; la Comisión debe esforzarse por encontrar una fórmula que corresponda a la realidad de la época actual.

37. En su opinión, tan pronto como se establecen relaciones comerciales entre los nacionales de dos países, las relaciones consulares se hacen indispensables. La tarea más importante de la Comisión en el estudio del proyecto es definir las funciones de un cónsul. El hecho de que algunos cónsules hayan excedido sus verdaderas funciones de proteger los intereses comerciales e individuales y se hayan dedicado a actividades políticas, ha sido motivo de que algunos países se nieguen a aceptar los cónsules que se les envían. Si la Comisión consigue redactar una definición satisfactoria de las funciones consulares en el artículo 13, indicando a la vez los aspectos positivos y los negativos de esas funciones, probablemente se aclarará el problema y se encontrará una fórmula satisfactoria para el párrafo 1. Es importante que se diga en el proyecto si un Estado puede o no negarse a mantener relaciones consulares. En su opinión, si bien todo Estado puede negarse a mantener relaciones diplomáticas con otro, no puede negarse a mantener relaciones consulares con ningún país con el que tenga relaciones comerciales.

38. El Sr. SANDSTRÖM está de acuerdo con los oradores que le han precedido en que debe suprimirse el párrafo 1.

39. Con respecto al párrafo 2, dice que, en el caso que se considere exacta la declaración que en él se hace, se la debe incluir en el proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas más bien que en el texto que ahora se discute. Además, el proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas ya contiene una disposición algo semejante. En consecuencia, cree que sería mejor suprimir el párrafo 2 y redactar nuevamente el párrafo 3 de un modo análogo al artículo 2 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas.

40. El Sr. AMADO no aprueba la redacción que ha dado el Relator Especial al párrafo 1 y se opone a que se incluya la palabra "soberano". Si se agrega ese vocablo, la única consecuencia lógica será modificar todos los tratados y acuerdos vigentes para incluir ese adjetivo. También le parece que debe suprimirse el párrafo 2, pues no corresponde a la realidad. Por lo tanto, lo más acertado será dejar únicamente el párrafo 3, enmendado a fin de que corresponda al artículo 2 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas.

41. El Sr. Ago ha señalado con razón (párr. 35, *supra*) que el término "relaciones consulares" tal vez sea inapropiado y que no es exacto hablar de "representantes consulares". Es cierto que las funciones consulares se han desarrollado considerablemente en la época actual, pero la diferencia entre las funciones diplomáticas y las consulares es tan clara, y la práctica la ha consagrado de un modo tan formal, que es inadmisiblesuponer que los cónsules sean representantes de los Estados. El propio Relator Especial ha expresado en el párrafo 69

de la introducción de su informe (A/CN.4/108) que el nombramiento de cónsules no se rige por el derecho internacional, sino por el derecho interno. Los cónsules son funcionarios administrativos o agentes oficiales, sin ningún carácter diplomático o representativo, que designa un Estado para que sirvan en las ciudades o puertos de otros Estados con el fin de defender intereses comerciales, prestar asistencia y protección, entre otros servicios.

42. Al Sr. TUNKIN le parece innecesario que la Comisión entre en los detalles de los muchos y complejos problemas teóricos que entraña el artículo 1. A su juicio, las relaciones consulares son relaciones entre los Estados. Cuando un Estado desaparece como una entidad social, lo que, en su opinión, sólo puede ocurrir cuando se eliminen las clases sociales, indudablemente la situación será distinta. Pero es innecesario, y hasta poco conveniente, discutir estos problemas teóricos. La Comisión debe limitarse a formular normas de derecho internacional.

43. Las opiniones difieren en cuanto a la cuestión de saber si un funcionario consular es o no es un representante, y tal vez no sea importante que la Comisión formule una disposición concreta al respecto, sobre todo porque la cuestión es de orden teórico. Por su parte, considera que los funcionarios consulares hasta cierto punto actúan como representantes de los gobiernos y que los gobiernos son responsables de las actividades de los cónsules; por ende, tienen cierto carácter representativo, distinto del de los funcionarios diplomáticos, pero que, a pesar de ello, existe.

44. El debate en el décimo período de sesiones de la Comisión demostró claramente que la mayoría de la Comisión prefiere que se suprima el párrafo 1. No tiene una actitud definida a ese respecto, y está de acuerdo con la sugestión de que se redacte nuevamente el párrafo 3 para que concuerde con el artículo 2 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas. El párrafo revisado puede convertirse en párrafo 1 y puede conservarse el párrafo 2 en su forma actual. La disposición del presente párrafo 2 parece correcta, pues las misiones diplomáticas a menudo desempeñan ciertas funciones consulares y porque los Estados cuando conciertan tratados o convenios consulares no se refieren al establecimiento sino a la reglamentación de las relaciones consulares, lo cual supone que las relaciones consulares se han establecido al mismo tiempo que las relaciones diplomáticas. Además, no puede considerarse que la disposición sea peligrosa; el intercambio de representantes consulares se lleva a cabo por mutuo acuerdo, ya que un Estado no puede establecer consulados en el territorio de otro sin el consentimiento expreso de éste.

45. El Sr. BARTOŠ estima que no sería exacto decir que todo Estado soberano tiene el derecho de establecer relaciones consulares, puesto que la práctica pasada y la presente ofrecen casos en que se ha permitido a entidades no soberanas establecer consulados. De todas maneras, la tendencia general al ejercicio del derecho de libre determinación permite suponer que en un futuro próximo se crearán más Estados soberanos.

46. Está de acuerdo con los miembros que han criticado el empleo del término "representantes consulares". Es posible que un Estado nombre cónsules en un país con el que no tiene relaciones diplomáticas. Por ejemplo, Yugoslavia no tiene relaciones con Australia, Nueva Zelandia y la Unión Sudafricana, pero sus agen-

tes consulares en esos países no están autorizados a representar al Estado, sino únicamente —en casos excepcionales— a actuar como intermediarios para las comunicaciones de carácter diplomático.

47. También está de acuerdo con el Sr. Ago en que el término “relaciones consulares” no es del todo exacto. Los cónsules ejercen sus funciones conforme al derecho internacional público, pues son nombrados por un Estado y aceptados por el otro, conforme a las reglas del derecho internacional y a veces sin que se plantee la cuestión de reciprocidad. Además, es posible que un Estado tenga relaciones diplomáticas con otro Estado donde no tenga consulados; por ejemplo, Yugoslavia y la URSS mantienen relaciones diplomáticas y la URSS tiene consulados en Yugoslavia, pero no hay consulados yugoeslavos en la Unión Soviética.

48. Está de acuerdo con el Sr. Scelle (párr. 28, *supra*) en que la cuestión de las relaciones diplomáticas y la del establecimiento de consulados son muy distintas. Para demostrar el punto, observa que cuando se rompieron las relaciones diplomáticas entre la República Federal de Alemania y Yugoslavia, se dispuso expresamente que los consulados continuarían en funciones. Así es que, si bien las relaciones diplomáticas se ejercen ahora mediante intermediarios, las funciones consulares no se han alterado.

49. A ese respecto, observa que el Relator Especial ha señalado, en el comentario sobre el artículo 1 (A/CN.4/108), que desde la primera guerra mundial se ha advertido una tendencia a la fusión de las funciones diplomáticas y consulares, que tiene como resultado el cierre de consulados y el establecimiento de secciones consulares en las embajadas. El Sr. Bartoš estima, por consiguiente, que a la Comisión le puede resultar útil examinar diversos casos en que las misiones diplomáticas toman a su cargo funciones consulares y la práctica de varios países en la materia.

Se levanta la sesión a las 18.5 horas.

## 497a. SESION

*Miércoles 20 de mayo de 1959, a las 9.50 horas*

*Presidente:* Sir Gerald FITZMAURICE

### **Relaciones e inmunidades consulares (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) (continuación)**

[Tema 2 del programa]

#### PROYECTOS DE ARTÍCULOS PROVISIONALES RELATIVOS A LAS RELACIONES E INMUNIDADES CONSULARES (A/CN.4/108, PARTE II) (continuación)

##### ARTÍCULO 1 (continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el debate sobre el artículo 1 del proyecto presentado por el Relator Especial.

2. El Sr. GARCIA AMADOR señala que al discutir el artículo 1 los miembros de la Comisión no se refieren exclusivamente al establecimiento de relaciones consulares, sino que examinan también las funciones consulares que son más específicamente objeto del artículo 13.

No está claro si quienes hablan de las funciones consulares estiman que la naturaleza de esas funciones está determinada en derecho internacional o si estiman que debe redactarse el artículo 1 según como se definan las funciones consulares. En este último caso no es posible aprobar disposiciones acerca del establecimiento de relaciones consulares mientras no se conozcan la naturaleza y alcance exactos de las funciones consulares. Por su parte, estima que a la Comisión debe serle posible aprobar inmediatamente el artículo 1, en particular porque se lo estudió suficientemente en el décimo período de sesiones.

3. El Sr. HSU opina que hubiera sido conveniente comenzar el proyecto con una definición de las relaciones consulares, haciendo particular referencia a su conexión con las relaciones diplomáticas. Esa definición puede decir que las relaciones consulares son aquella parte de las relaciones diplomáticas en la cual los funcionarios públicos, con la cooperación de los Estados extranjeros, velan por los intereses de sus nacionales en los Estados extranjeros.

4. Estima que las expresiones “relaciones” (*intercourse and relations*) y “representantes consulares” resultan confusas; el título del proyecto debió ser “Funciones e inmunidades consulares” y en todo el texto debe usarse el término “funcionarios consulares”.

5. Con respecto al artículo 1, estima que debe omitirse el párrafo 1 y redactarse nuevamente el párrafo 3 de modo análogo a la disposición correspondiente del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas<sup>1</sup>. Con respecto al párrafo 2, apoya la enmienda del Sr. Scelle (A/CN.4/L.82) en la que propone la inclusión de las palabras “de ordinario”.

6. El Sr. LIANG, Secretario de la Comisión, lee el nuevo texto del artículo 1 propuesto por el Relator Especial:

“1. El establecimiento de relaciones consulares y la apertura de oficinas consulares se efectúa por mutuo acuerdo entre los Estados interesados.

“2. El establecimiento de relaciones diplomáticas supone el establecimiento de relaciones consulares.”

7. Estima que tal vez se ha criticado indebidamente el proyecto de párrafo 2 presentado por el Relator Especial. Es un hecho de la vida internacional que el establecimiento de relaciones diplomáticas entraña normalmente el de relaciones consulares pero el establecimiento de estas últimas constituye un procedimiento más complicado que el de relaciones diplomáticas. Así, por ejemplo, el Tratado de Amistad, Comercio y Relaciones Consulares entre los Estados Unidos de América y Alemania, concertado en Washington el 8 de diciembre de 1923<sup>2</sup> contiene algunas disposiciones sumamente detalladas. Además, las relaciones diplomáticas se rigen por el derecho consuetudinario, en tanto que a las relaciones consulares se aplican sistemas mucho más complicados que deben ser convenidos por los Estados interesados; es lógico, por lo tanto, que al establecimiento de relaciones diplomáticas no le siga necesariamente el de las relaciones consulares. Se in-

<sup>1</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimotercer período de sesiones, Suplemento No. 9, cap. III, párr. 53.*

<sup>2</sup> Se reproducen pasajes del Tratado en *Laws and Regulations regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities*, Serie Legislativa de las Naciones Unidas, Vol. II (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 58.V.3), págs. 433 y siguientes.