

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.

clina a compartir la opinión de quienes sostienen que la cuestión no debe tratarse en el artículo 1, y que la situación que se plantea cuando agentes diplomáticos desempeñan funciones consulares debe tratarse en otra parte del proyecto.

8. No está seguro que sea del todo correcto emplear la palabra "supone" en el párrafo 2. Si bien de hecho las relaciones consulares siguen de ordinario al establecimiento de relaciones diplomáticas, el empleo del vocablo "comporte" en la versión francesa puede entenderse en el sentido de que entraña una obligación y es posible que este parecer no sea aceptable para todos los miembros de la Comisión. Además, el Relator Especial convino en no hablar del "derecho" de establecer relaciones consulares (496a. sesión, párr. 17), como lo hizo en la versión primitiva del párrafo 1 de su proyecto.

9. El Sr. EDMONDS presenta su nueva versión del artículo 1:

"1. El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectúa por mutuo acuerdo.

"2. El establecimiento de relaciones diplomáticas supone el establecimiento de relaciones consulares, salvo que el Estado de residencia declare expresamente lo contrario."

10. El objeto del nuevo párrafo 2 es señalar claramente que en la práctica internacional actual, la distinción entre las funciones de las misiones diplomáticas y las de los consulados tiende a desaparecer.

11. El Sr. YOKOTA presenta su versión del artículo 1:

"1. El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectúa por mutuo acuerdo.

"2. En el caso de que no se intercambien o admitan representantes consulares, los agentes diplomáticos pueden ejercer las funciones que de ordinario ejercen los cónsules a menos que el Estado recipiente se oponga a ello."

12. Es evidente que para la mayoría de los miembros el establecimiento de relaciones diplomáticas no supone necesariamente el de relaciones consulares, pero están de acuerdo en que hace falta el mutuo acuerdo de las partes para establecer relaciones consulares. Por esa razón redactó su versión del párrafo 1 siguiendo en general la disposición correspondiente del artículo 2 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas.

13. En cuanto al párrafo 2, no es aceptable la posición del Relator Especial según la cual el establecimiento de relaciones diplomáticas supone el de relaciones consulares y los agentes diplomáticos pueden ejercer funciones consulares aun en el caso de que se establezcan consulados en el Estado de residencia; los agentes diplomáticos pueden ejercer funciones normalmente ejecutadas por funcionarios consulares cuando no se han intercambiado o admitido cónsules. El desempeño de tales funciones es el resultado de relaciones diplomáticas, pero no puede aceptarse que en ese caso las funciones que ejercen agentes diplomáticos sean funciones consulares propiamente dichas; los agentes diplomáticos no las ejercen en nombre de un cónsul ni como funcionarios consulares, sino como parte de sus funciones, y no se puede hablar aquí de relaciones consulares en el sentido estricto del término. Tal vez esta distinción sea demasiado sutil para los propósitos del proyecto, por lo que no quiere insistir en ella y está

dispuesto a aceptar el argumento del Relator Especial y hablar del ejercicio de funciones consulares por los agentes diplomáticos únicamente en los casos en que no se hayan intercambiado o admitido cónsules. Además, en su versión del párrafo 2 no se mencionan las relaciones consulares, cuestión muy controvertible, según expuso antes, y se declara simplemente que los agentes diplomáticos pueden ejercer funciones consulares a menos que el Estado recipiente se oponga a ello.

14. El Sr. TUNKIN señala que el párrafo 1 de los tres nuevos textos propuestos para el artículo 1 se basa en el artículo 2 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas. Prefiere la versión del Relator Especial para ese párrafo porque es más completa y más precisa. En todo caso, la Comisión puede aceptar el párrafo y remitirlo al Comité de Redacción.

15. El texto del Sr. Yokota para el párrafo 2 no se ajusta a la práctica general. Toda misión diplomática ejerce ciertas funciones consulares. Así, por ejemplo, en el Tratado Consular concertado entre la URSS y Austria en enero de 1959 las disposiciones relativas a los derechos y deberes de los cónsules se aplican también a los miembros de las misiones diplomáticas que ejercen funciones consulares. De igual modo, en enero de 1958, el Gobierno de los Estados Unidos dirigió una nota a todas las misiones diplomáticas en Washington en la que declara que el Gobierno de los Estados Unidos de América reconocerá la doble capacidad de los miembros de las misiones diplomáticas que ejerzan funciones consulares, y esa nota no tropezó con ninguna objeción. En realidad, toda misión diplomática tiene gran necesidad de poder cumplir funciones consulares tan pronto como se establece. Pero, según el Sr. Yokota, las misiones diplomáticas sólo pueden ejercer funciones consulares en el caso de que el Estado que envía no tenga consulados en el territorio del Estado de residencia. Este parecer no concuerda con la práctica existente.

16. Teniendo en cuenta estas consideraciones, estima que debe aprobarse la versión del Relator Especial para el párrafo 2. No es válido el argumento según el cual la ruptura de relaciones diplomáticas no pone fin necesariamente a las relaciones consulares, porque puede aprobarse una disposición especial que asegure el mantenimiento de las relaciones consulares en ese caso. Se ha sugerido que los casos en que las misiones diplomáticas ejercen funciones consulares deben ser objeto de una disposición especial, y tampoco esta sugerencia se ajusta a la práctica general. Estima que la fórmula del Relator Especial es correcta. No significa que el establecimiento de relaciones diplomáticas vaya seguido necesariamente del establecimiento de consulados.

17. El Sr. VERDROSS opina que ya no hay gran divergencia de opinión con respecto a la redacción del nuevo párrafo 1. En lo que hace al párrafo 2, señala a la atención una propuesta que formuló durante el décimo período de sesiones<sup>3</sup>, de que el párrafo 2 fuera precedido de las palabras "sin perjuicio de las funciones que se rigen por la ley nacional del Estado de residencia". En esa oportunidad el Relator Especial no se opuso al fondo de la propuesta; pero, según la declaración del Sr. Tunkin, la práctica ha cambiado y las misiones diplomáticas han llegado a ejercer algunas

<sup>3</sup> *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1958, Vol. I (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1958.V.1, Vol. I), 470a. sesión, párr. 6.

funciones consulares. Formuló su propuesta porque dudaba de que un agente diplomático tuviera el derecho, que el cónsul sí posee, de defender los derechos de los nacionales de su país ante los tribunales o ante las autoridades administrativas del Estado de residencia. Pero si la práctica ha cambiado hasta el punto que sugiere el Sr. Tunkin, está dispuesto a retirar su propuesta.

18. El Sr. SCALLE conviene con el Secretario en que es inadecuado el vocablo "*comporte*" en la versión francesa del párrafo 2 preparada por el Relator Especial, pues en muchos casos el establecimiento de relaciones diplomáticas no va seguido del de relaciones consulares y viceversa. También coincide con el Sr. Verdross en que es discutible que los agentes diplomáticos estén facultados para ejercer funciones consulares específicas. Llama la atención sobre el artículo 14 del proyecto del Relator Especial que plantea el problema importante y delicado de las relaciones entre dos gobiernos. Ese artículo parece sugerir que en ciertas circunstancias los cónsules pueden reemplazar a los agentes diplomáticos. Pero en realidad ese cambio de funciones requiere el mutuo acuerdo de los Estados interesados. Es aceptable el párrafo 1 tal como está redactado, pero hay que aclarar que el Estado de residencia tiene el deber de dar su acuerdo a las relaciones consulares. Un Estado no puede negarse arbitrariamente a establecer relaciones consulares. A su juicio, la versión preparada por el Relator Especial para el párrafo 2 no se ajusta a la práctica.

19. El Sr. ALFARO señala que las versiones del párrafo 2 presentadas por el Relator Especial y el Sr. Edmonds se refieren a una situación muy diferente de la prevista en el proyecto del Sr. Yokota. A su juicio, es aceptable el principio de que los Estados que acuerdan establecer relaciones diplomáticas acuerdan también establecer relaciones consulares. No obstante, también debe tenerse en cuenta el caso mencionado en la enmienda del Sr. Yokota (ejercicio de funciones consulares por agentes diplomáticos donde no existen consulados). Por lo tanto, todas las propuestas pueden combinarse.

20. El Sr. MATINE-DAFTARY, refiriéndose a las observaciones del Sr. Tunkin, señala que el mundo actual está dividido, puede decirse, en dos grupos de Estados: aquellos en que el comercio está en manos del Estado y aquellos en que el comercio está en manos de particulares. Dado que el principal objeto de las funciones consulares es el comercio, algunos países, como la Unión Soviética y Checoslovaquia, cuyas relaciones comerciales se efectúan por conducto de delegaciones comerciales con privilegios e inmunidades diplomáticas, pueden prescindir de las agencias que cumplen las funciones consulares clásicas. En cambio, su país no tiene cónsules en esos países y sus agentes diplomáticos en Moscú tienen que velar por los intereses de sus nacionales en todo el territorio de la Unión Soviética. No es posible modificar los sistemas económicos de los distintos países, pero el proyecto debe tener en cuenta la realidad. La Comisión debe encontrar una fórmula que corresponda a los sistemas de los distintos países; la versión del Relator Especial para el párrafo 2 sólo tiene en cuenta la situación de los países donde el comercio está en manos del Estado.

21. El Sr. PADILLA NERVO estima aceptable el párrafo 1 del nuevo texto propuesto por el Relator Especial para el artículo 1. El párrafo 2 entraña el peligro de confusión entre las funciones consulares propiamente

dichas y las funciones que pueden ejercer los representantes diplomáticos. La enmienda del Sr. Yokota a ese párrafo es, en cierta medida, diferente de la práctica existente, pues la mayoría de las funciones descritas en el proyecto de artículo 13 pueden ser ejercidas de ordinario por misiones diplomáticas. Por lo tanto, no es necesario limitar el ejercicio de las funciones consulares por los agentes diplomáticos a aquellos casos en que no se han intercambiado o admitido representantes consulares.

22. El párrafo 2 del texto presentado por el Relator Especial, si algo significa, es que, una vez que dos Estados han acordado establecer relaciones diplomáticas, no hay ningún desacuerdo básico entre ellos con respecto al intercambio de cónsules. Es cierto que un Estado que establece relaciones diplomáticas con otro Estado está dispuesto, en general, a establecer relaciones consulares, pero la redacción del párrafo 2 puede dar a entender que un Estado tiene alguna obligación de aceptar el establecimiento de consulados en su territorio. La realidad es que en todo momento un Estado puede libremente aceptar o no aceptar el establecimiento de consulados, punto éste que es objeto del proyecto de artículo 2.

23. Por lo tanto, el texto actual del párrafo 2 puede dar origen a ciertas dificultades; además, la cláusula es innecesaria. Para los fines del proyecto, basta el nuevo párrafo 1 del Relator Especial, leído conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 2. No obstante, si la Comisión decide mantener una disposición similar a la del párrafo 2 del artículo 1 del nuevo texto, deberá incluir una explicación, por lo menos en el comentario, sobre el alcance y las consecuencias de dicha disposición, en particular acerca de la cuestión de saber si existe alguna obligación de aceptar o intercambiar cónsules.

24. El Sr. AMADO señala que tanto la enmienda del Sr. Yokota como la exposición del Sr. Tunkin no tienen en cuenta el hecho de que, mientras las relaciones diplomáticas conciernen a un país en general, las relaciones consulares sólo conciernen a determinadas partes de un país. Los cónsules ejercen sus funciones en un lugar determinado, en un puerto determinado, y sus funciones son limitadas. Esta es una diferencia esencial que debe subrayarse en el artículo 2. Reconoce que existe la tendencia a que las misiones diplomáticas ejerzan ciertas funciones consulares, pero estima que todo intento de formular una disposición en tal sentido habrá de crear confusión entre ambos tipos de relaciones.

25. Considera aceptable el párrafo 1 del nuevo texto preparado por el Relator Especial. En cambio, no puede aceptar el párrafo 2 porque no es cierto que el establecimiento de relaciones diplomáticas suponga el establecimiento de relaciones consulares. Las relaciones diplomáticas pueden determinar el establecimiento de relaciones consulares, pero no invariablemente.

26. El Sr. LIANG, Secretario de la Comisión, refiriéndose a las observaciones del Sr. Yokota, el Sr. Tunkin y el Relator Especial, dice que mientras el párrafo 2 del texto primitivo y del nuevo texto del Relator Especial se refiere a un principio general, el párrafo 2 de la enmienda del Sr. Yokota se refiere a una situación especial. No es lógico que el hecho de que un funcionario diplomático pueda ejercer funciones consulares se tome como ejemplo del principio según el cual el establecimiento de relaciones diplomáticas supone el establecimiento de relaciones consulares. Como dijo antes, de ordinario unas siguen a las otras, pero no hay

obligación alguna ni se trata de una consecuencia necesaria.

27. El caso al que se refieren el Sr. Yokota y el Sr. Tunkin es práctica corriente pero no tiene que ver con la cuestión de principio. La primera parte del párrafo 2 del Sr. Yokota debe ser modificada porque se refiere al problema general, mientras que la segunda parte trata de una práctica determinada.

28. Además, para esta práctica hace falta el consentimiento previo del Estado de residencia y no que éste no se oponga, como dice el párrafo 2. Aunque un funcionario diplomático tal vez no necesite un exequátur para ejercer determinadas funciones consulares, tiene que obtener la autorización previa del Estado de residencia cuando los cónsules no han sido admitidos o han sido retirados.

29. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, examina los distintos puntos planteados durante el debate. Por las razones expuestas en el capítulo VI de la primera parte de su informe (A/CN.4/108), persiste en creer que la expresión "representantes consulares" es la mejor en el caso de que se trata, pues coincide con el Sr. Tunkin en que, en cuanto a la representación, la diferencia entre funcionarios diplomáticos y consulares es más bien cuantitativa que cualitativa. Sin embargo, para dar satisfacción a aquellos miembros de la Comisión que han formulado objeciones respecto de la expresión "representantes consulares" está dispuesto a sustituirla por "cónsules" o "funcionarios consulares" aunque en realidad un funcionario consular sea un representante de su Estado en su circunscripción consular que, en algunos casos, abarca todo el territorio del Estado de residencia.

30. No se han hecho objeciones de principio a su nueva versión del párrafo 1 (párr. 6, *supra*) en que trató de tener en cuenta las observaciones hechas en la sesión anterior y al mismo tiempo de ajustarse en todo lo posible a la disposición correspondiente del proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas. Desea subrayar que la conclusión del acuerdo a que se hace referencia en el párrafo 1 es no sólo una condición del establecimiento de relaciones consulares sino, también, de la apertura de consulados.

31. El párrafo 2 se ha prestado a diferentes interpretaciones. Varios miembros han dicho que si bien el establecimiento de relaciones diplomáticas va seguido de ordinario del establecimiento de relaciones consulares, lo primero no supone necesariamente lo segundo. Si con esto se pretende separar ambos tipos de relaciones se ve obligado a afirmar que la práctica corriente no confirma esa suposición, como lo ha demostrado el Sr. Tunkin.

32. Es totalmente contraria a la práctica la tendencia que se advierte en las enmiendas presentadas por el Sr. Yokota y por el Sr. Edmonds a aceptar la posibilidad de que se excluyan las relaciones consulares en el momento de establecer relaciones diplomáticas. No conoce de ningún caso en que una misión diplomática no ejerza ninguna función consular. Una vez que se admite a una misión diplomática, no puede concebirse que no pueda ejercer las funciones esenciales de los cónsules mencionadas en el proyecto de artículo 13. Estima que la confusión procede de la idea de que sólo es posible hablar de relaciones consulares cuando las funciones consulares son ejercidas por una oficina distinta de la misión diplomática.

33. En cuanto a las dudas que abriga el Sr. Padilla Nervo acerca del alcance del párrafo 2, no cree que dicho párrafo pueda interpretarse en el sentido de que supone el derecho a exigir el establecimiento de un consulado. De esa cuestión se habla en el comentario, y puede añadirse una referencia más explícita, de ser necesario, en el propio artículo, por más que el párrafo 1 dice ya que "la apertura de oficinas consulares se efectúa por mutuo acuerdo entre los Estados interesados".

34. Se ha sugerido que se omita el párrafo 2. Si se procede así, el artículo resultará incompleto porque significará que no existen relaciones consulares sin un acuerdo específico concerniente a la apertura de consulados. En ese caso, el artículo no tendría en cuenta el gran número de casos en que las relaciones consulares están a cargo de misiones diplomáticas que muchas veces tienen funcionarios especiales para ese fin, o departamentos consulares. Sugiere que la Comisión no se muestre demasiado escrupulosa en aceptar el párrafo en cuestión en esta etapa, porque los gobiernos podrán hacer observaciones sobre el artículo y podrán decir, sin duda, si el párrafo 2 corresponde o no a la práctica. La Comisión tendrá ocasión de volver a examinar la cuestión habida cuenta de dichas observaciones.

35. Desea corregir la impresión que tiene el Sr. Matine-Daftary de que los Estados con economías planificadas de tipo socialista no tienen tanto interés en los consulados como otros Estados, porque prefieren hacer uso de misiones comerciales. El solo interés de las misiones comerciales es el comercio, en tanto que la esfera de las relaciones consulares es mucho más amplia. Su país mantiene muchos consulados en el extranjero. Los consulados, precisamente porque permiten una relación cotidiana entre Estados de distintos sistemas económicos y sociales, son instituciones de carácter general que sirven los intereses de todos los Estados.

36. El Sr. Verdross recordó la sugerencia (párr. 17, *supra*) que formulara en el décimo período de sesiones de que se incluyeran al principio del párrafo 2 las palabras "sin perjuicio... Estado de residencia". Si esa enmienda se refiriera a las relaciones consulares con las autoridades locales, la idea podría aceptarse en una forma u otra. Pero la redacción no debe ser demasiado general porque puede entenderse que los poderes de los cónsules están siempre subordinados al derecho interno y esto, desde luego, no es cierto.

37. El Sr. Verdross ha sugerido también que una de las características de un cónsul es la de que está facultado para dirigir representaciones directamente a las autoridades locales. Personalmente, cree que este aspecto de la cuestión no se refiere a las características esenciales de un cónsul, sino a la forma en que ejerce sus funciones. Pero este punto tal vez sea mejor tratarlo en un artículo ulterior.

38. El Sr. Amado ha señalado con razón que las funciones consulares están limitadas a determinadas circunscripciones. Pero hay casos en que esa circunscripción es todo el territorio del Estado de residencia, y estima que debe redactarse el artículo de modo tal que incluya todas las posibilidades.

39. Por último, el Sr. Scelle ha dicho que la ruptura de relaciones diplomáticas no significa *ipso facto* la cesación de relaciones consulares. Está de acuerdo con esa opinión, pero estima que éste es un punto que debe tratarse en relación con el artículo 19 (*Ruptura de las relaciones consulares*).

40. El Sr. MATINE-DAFTARY pregunta al Relator Especial si en realidad los países de organización socialista como, por ejemplo, Checoslovaquia, mantienen todavía consulados en los países donde no tienen representación diplomática. También le interesaría saber si mantienen consulados en aquellos países en los que tienen misiones diplomáticas y si concede el exequátur a los cónsules de otros Estados cuyas circunstancias son análogas.

41. El Sr. YOKOTA dice que su enmienda no ha sido bien interpretada por algunos miembros. Tal vez, no esté redactada con bastante claridad. No ha querido decir en el párrafo 2 que los agentes diplomáticos sólo podrán ejercer las funciones que de ordinario son consulares en el caso de que no se hayan intercambiado o admitido representantes consulares. La situación que ha querido prever es aquella en la que ya se han establecido relaciones diplomáticas pero todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre la apertura de consulados. En ese momento se plantea la cuestión de saber si ya se han establecido o no relaciones consulares. El Relator Especial cree que sí, pero varios miembros, entre los que se cuenta él mismo, no piensan que sea así. Puede considerarse que la cuestión es un tanto teórica, y estima que la Comisión debe evitar la presentación de una disposición concerniente a esa cuestión controvertible. Dice que se ha abstenido expresamente de hablar de relaciones consulares. En cuanto a su enmienda, y con el fin de evitar una posible equivocación, tal vez pueda mejorarse agregando la palabra "incluso" antes de las palabras "en el caso" al principio del párrafo 2.

42. El Sr. AGO dice que, sin perjuicio de posibles cambios de redacción, está plenamente satisfecho con el nuevo texto propuesto por el Relator Especial para el párrafo 1, y que lo prefiere a los presentados por el Sr. Edmonds y el Sr. Yokota, que son idénticos.

43. El debate ha afirmado su convicción de que debe suprimirse el párrafo 2. El Secretario ha manifestado que todo lo que puede hacer la Comisión es señalar el hecho de que el establecimiento de relaciones diplomáticas va normalmente acompañado del establecimiento de relaciones consulares. Muchas veces así es, y en verdad con más frecuencia que lo contrario; pero no resulta útil limitarse a señalar un hecho. Lo que la Comisión debe hacer es decir si, en derecho, el establecimiento de relaciones diplomáticas supone o no necesariamente el establecimiento de relaciones consulares. Con respecto a este punto decisivo, no puede compartir la opinión del Relator Especial.

44. Puede argumentarse que el todo incluye a la parte y que si los Estados convienen en establecer relaciones diplomáticas convienen al mismo tiempo en establecer relaciones consulares, pero esto no es así. Es cierto que tanto las funciones diplomáticas como las consulares se han desarrollado y que la diferencia que había entre ellas al principio se ha hecho un tanto vaga; pero la distinción fundamental sigue existiendo. La misión diplomática representa a su Estado en sus relaciones internacionales con otro Estado, en tanto que el cónsul vela por la situación interna de los nacionales de su Estado en territorio extranjero. Pese a algunos casos excepcionales, esta distinción básica significa que un Estado puede acordar establecer relaciones consulares aun cuando no desee establecer relaciones diplomáticas y viceversa; pero el establecimiento simultáneo no es automático.

45. El Relator Especial y el Sr. Tunkin han argumentado que el párrafo 2 se refiere únicamente a las

relaciones consulares y no al establecimiento efectivo de oficinas consulares, cosa que, como ellos reconocen, requiere el acuerdo del otro Estado interesado. Pero, incluso en lo que se refiere al simple ejercicio de funciones consulares por las misiones diplomáticas, los casos citados por el Sr. Tunkin, si bien interesantes, pueden ser interpretados también en sentido inverso, esto es, que se necesita el acuerdo tácito del Estado de residencia para que puedan ejercerse las funciones consulares. Además, algunas de las supuestas "funciones consulares" que puedan ejercer las embajadas no son una prueba de que existen relaciones consulares, sino una forma particular de las relaciones diplomáticas.

46. El Sr. EL-KHOURI dice que el párrafo 2 debe ocuparse exclusivamente en el ejercicio de funciones consulares por las misiones diplomáticas y no debe tratar del establecimiento de relaciones consulares, asunto que debe ser objeto del párrafo 3.

47. Los servicios consulares son muy importantes, por lo cual deben establecerse cláusulas que garanticen su funcionamiento permanente en tiempos de paz, porque son indispensables para la protección de los nacionales del Estado que envía. El Relator Especial y el Comité de Redacción deben preocuparse de que en las cláusulas se mantenga este principio.

48. El Sr. BARTOŠ dice que, al igual que el Sr. Ago, tiene ciertas objeciones de orden teórico a la forma en que se plantea en el artículo 1 la cuestión de las relaciones consulares, pero está dispuesto a ceder ante la voluntad de la mayoría sin renunciar por ello a sus convicciones.

49. La cuestión fundamental es la de saber si el establecimiento de relaciones diplomáticas supone el establecimiento de relaciones consulares. No hay duda que en algunos casos las relaciones diplomáticas y las consulares se identifican; una de las funciones de una misión diplomática es la de proteger los intereses del Estado acreditante y, por tanto, los de sus nacionales, contra toda infracción de las reglas de derecho internacional. De ahí que no toda forma de protección sea necesariamente una forma de protección consular.

50. Refiriéndose a lo que sucede en la práctica, dice que después de la primera guerra mundial, los consulados fueron clausurados en la mayoría de las capitales y reemplazados por departamentos consulares de las misiones diplomáticas. Pero no todos los Estados de residencia tienen el mismo concepto de las funciones de esos departamentos consulares. Si en cuanto al fondo la protección es la misma, el modo en que se la ejerce no lo es. Algunos Estados no establecen distinción alguna entre los cónsules y los funcionarios diplomáticos de los departamentos consulares de las misiones; otros Estados sostienen, en cambio, que todas las intervenciones de los funcionarios de los departamentos consulares deben hacerse por la vía diplomática normal, esto es, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto que los cónsules pueden tratar con las autoridades locales y comparecer ante los tribunales. Algunos Estados exigen que los jefes de los departamentos consulares y sus suplentes posean cartas patente emitidas por el Estado que envía y un exequátur del país en que actúan como miembros de la misión diplomática. Así, en esos casos se establece lo que se califica de relaciones consulares mediante actos ejecutados por mutuo acuerdo entre los Estados interesados. En otros casos, el departamento consular de las misiones diplomáticas tiene pocas funciones. En Europa, Bélgica, Francia y los Países Bajos

no hacen ninguna distinción entre los cónsules propiamente dichos y los departamentos consulares de las misiones diplomáticas, en tanto que en Italia se exige que la misión diplomática notifique los nombres de los miembros de la misión diplomática que ejercen funciones consulares. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe comunicar a las autoridades la circunscripción que se les ha señalado para el ejercicio de sus funciones consulares, y esa comunicación debe ser confirmada a las autoridades locales.

51. En el Reino Unido se recomienda a los funcionarios de los departamentos consulares que obtengan cartas patente y un exequátur. Las autoridades locales aceptan la intervención de esos funcionarios incluso sin las cartas patente y el exequátur pero la respuesta se envía por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque la intervención se haga ante el Ministerio del Interior o ante las autoridades locales. Los tribunales del Reino Unido no aceptan la intervención de los agentes diplomáticos, a menos que tengan el exequátur.

52. Los funcionarios de las misiones diplomáticas deben estar en condiciones de ejercer funciones consulares en el caso de que no haya oficina consular. Así, aun *de lege ferenda*, una vez que se han establecido relaciones diplomáticas, no hay grandes dificultades para establecer relaciones consulares. Sin embargo, no puede compartir totalmente la opinión del Sr. Scelle de que los Estados tienen la obligación de establecer relaciones consulares. La idea es razonable, pero todavía no ha sido aceptada en derecho internacional.

53. En cuanto a la cuestión de la competencia, dice que el comercio no es de la competencia exclusiva de los cónsules, por más que la conclusión de determinados contratos de derecho privado constituya de ordinario una función consular, mientras que la política comercial, la concertación de tratados comerciales e incluso las protestas por infracción de los tratados comerciales siguen siendo asuntos que se resuelven en el plano diplomático; sin embargo, en ciertos casos particulares los cónsules pueden dirigir representaciones relativas a sus intereses. Otra de las diferencias que existen entre un agente diplomático y un funcionario consular consiste en que, mientras a éste no se le puede negar propiamente el derecho a ir a un determinado lugar de su circunscripción para proteger los intereses de un nacional del Estado que envía, el primero puede estar obligado a obtener la autorización expresa del Estado de residencia para hacer lo mismo.

54. Si en el proyecto sobre relaciones e inmunidades consulares la Comisión desea fomentar el desarrollo progresivo del derecho internacional, estará dispuesto a aceptar el texto del Relator Especial para el artículo 1, introduciendo eventualmente en él, con ciertas reservas, las enmiendas sugeridas por el Sr. Yokota y el Sr. Edmonds, en vista de que se acostumbra ahora a tratar a los Estados en un pie de igualdad respecto del derecho de abrir oficinas consulares. Pero si lo que la Comisión hace es preparar un código, ese texto no será totalmente adecuado.

55. El Sr. TUNKIN señala que la Comisión trata de formular reglas de derecho internacional, sea *de lege lata* o *de lege ferenda*. No hay duda de que debe tomar en cuenta la práctica existente si es favorable a las relaciones internacionales y la paz mundial; naturalmente, nadie podría oponerse, si la práctica general no existiese todavía, a que la regla fuese redactada *de lege ferenda*. Pero la práctica universal establece que toda

misión diplomática puede ejercer algunas funciones consulares. Esta no es una excepción como ha sugerido el Sr. Ago. Nadie ha puesto en duda este derecho, existan o no oficinas consulares en el territorio de que se trate. Lo fundamental es saber si la práctica es favorable a las relaciones internacionales, y nadie puede negar que lo es. Por lo tanto, deben oponerse el menor número posible de obstáculos. Las palabras "supone el establecimiento de relaciones consulares", en el texto revisado del párrafo 2 del Relator Especial, se prestan a ciertas dudas, por lo que tal vez pueden suprimirse y redactarse nuevamente el párrafo. Lo fundamental es lograr que no se excluya la posibilidad de que las misiones diplomáticas ejerzan funciones consulares. Seguramente el Comité de Redacción encontrará algún modo de expresar que en todos los casos las misiones diplomáticas pueden ejercer funciones consulares.

Se levanta la sesión a las 12.55 horas.

## 498a. SESION

Jueves 21 de mayo de 1959, a las 9.45 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 que continúe su debate sobre el nuevo artículo 1 presentado por el Relator Especial (497a. sesión, párr. 6).

2. El Sr. HSU señala que el nuevo texto propuesto por el Relator Especial parece encerrar una contradicción. Si el establecimiento de relaciones diplomáticas supone el establecimiento de relaciones consulares, la apertura de oficinas consulares no tiene por qué efectuarse por mutuo acuerdo, y, a la inversa, si las oficinas consulares se abren por mutuo acuerdo, el establecimiento de relaciones diplomáticas no supone el establecimiento de relaciones consulares. Se ha dicho que el párrafo 2 constituye una liberalización en el establecimiento de relaciones consulares. Hay que congratularse de esa idea, pero hay que exponerla de modo lógico, y enmendar la frase relativa a la apertura de oficinas consulares en el párrafo 1. Si bien es relativamente secundario el que las funciones consulares las ejerza un consulado o la sección consular de una embajada, la apertura de una oficina consular entraña otras consideraciones importantes. Por lo tanto, es preferible que la frase "y la apertura de oficinas consulares" vaya en otro contexto y se la amplíe, pero sin la limitación de que la apertura de estas oficinas debe ser objeto de acuerdo.

3. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, advierte que el texto del Relator Especial relativo a la correspondencia entre el establecimiento de relaciones diplomáticas y el ejercicio de funciones consulares es preferible a los que han sugerido el Sr. Yokota y el Sr. Edmonds (497a. sesión, párrs. 11 y 9),