

libertad para transitar por todo el territorio del Estado de residencia por razones oficiales e incluso particulares.

48. También aprueba la sugestión de que se incluya una disposición sobre la inviolabilidad de la correspondencia oficial de los consulados.

49. Por último, en cuanto a los medios de comunicación, sugiere que se reconozca la práctica existente acerca del empleo de correos y de la valija diplomática, siguiendo el modelo del artículo 13 del proyecto de la Harvard Law School. El derecho a emplear correos es especialmente útil para los consulados en caso de terremotos y otros desastres naturales y en caso de huelga.

50. El Sr. MATINE-DAFTARY dice que, como todos los miembros de la Comisión reconocen el principio de la libertad de tránsito, éste debe establecerse expresamente sin restringir esa libertad al distrito consular.

51. Apoya la sugestión de que se suprima en el artículo 29 la expresión « especialmente », pero cree que se debe ampliar la lista de las personas con las cuales el consulado tiene derecho a comunicarse a fin de incluir a los nacionales del Estado que envía; la comunicación con sus nacionales es esencial para la labor del consulado.

52. Recuerda que no considera que la inviolabilidad de los locales y archivos consulares sea absoluta; si el proyecto ha de establecer esa inviolabilidad en términos generales y absolutos, pedirá que se haga constar en el informe de la Comisión su opinión divergente en interés de la aportación de pruebas en materia judicial. En cambio, estima que debe reconocerse la inviolabilidad de la correspondencia oficial a fin de facilitar la labor del consulado.

53. En cuanto al empleo de una valija consular, opina que si se prohíbe su empleo se hará que los consulados empleen la valija diplomática, lo que perjudicará al consulado del país que no tenga una misión diplomática en el Estado de residencia.

Se levanta la sesión a las 13.05 horas.

532.^a SESIÓN

Miércoles 4 de mayo de 1960, a las 10 horas

Presidente: Sr. Luis PADILLA NERVO

Colaboración con otros organismos

(A.CN.4.124)

[continuación]*

[Tema 8 del programa]

1. El PRESIDENTE da la bienvenida al Sr. Antonio Gómez Robledo, nombrado observador ante la Comisión por el Comité Jurídico Interamericano, en virtud de la

* Reanudación del debate de la 531.^a sesión.

resolución XVI de la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (A/CN.4/124, párr. 159).

2. EL Sr. GÓMEZ ROBLEDÓ (Observador del Comité Jurídico Interamericano) dice que le honra sobre manera representar al órgano interamericano al que se ha confiado el desarrollo progresivo del derecho internacional. Transmite a la Comisión los votos del Presidente del Comité Jurídico Interamericano por el buen éxito de sus labores, y expresa la esperanza de que las relaciones entre los dos organismos sean cada vez más fructíferas.

Relaciones e inmunidades consulares

(A/CN.4/131, A/CN.4/L.86)

[continuación]

[Tema 2 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS PROVISIONALES

(A/CN.4/L.86)

[continuación]

ARTÍCULO 29 (LIBERTAD DE COMUNICACIONES)

Y PROPUESTA DE ARTÍCULO ADICIONAL (LIBERTAD DE TRÁNSITO)

3. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que, a pesar de que no está del todo convencido de la utilidad de esa disposición, está dispuesto a incluir en el proyecto sobre relaciones consulares un artículo sobre la libertad de tránsito que siga, *mutatis mutandis*, al artículo 24 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas. Por lo demás lo que la Comisión decida sobre la inclusión de esta cláusula en el proyecto definitivo se fundará en las observaciones de los gobiernos.

4. En cuanto a la inviolabilidad de la correspondencia oficial, comparte el parecer expresado en general en la Comisión respecto del principio de que se trata pero cree que ese caso está ya previsto en el artículo 27, al cual se le podría dar una redacción más explícita. Por lo tanto, está dispuesto a completar el artículo 27, relativo a la inviolabilidad de los archivos y los documentos del consulado. Sugiere que se deje a la discreción del Comité de Redacción el lugar en que debe insertarse esa disposición.

5. Con respecto al empleo de la valija consular y al de correos diplomáticos que transporten la correspondencia consular, es evidente que la práctica y la opinión general admiten el uso de estos medios de comunicación. Propone que se incluya un comentario detallado en que se expliquen las palabras « todos los medios... apropiados ». Su intención fue la de referirse en el comentario al uso de la valija consular y al de correos diplomáticos. Pero, si la Comisión estima que debe incluirse en el propio artículo una disposición expresa, análoga a la del artículo 13 del proyecto de la Harvard Law School¹ aceptará esa opinión.

¹ Harvard Law School, *Research in International Law, II. The Legal Position and Functions of Consuls* (Cambridge, Mass., Harvard Law School, 1932), pág. 306.

6. Respecto al uso de claves en las comunicaciones del consulado, está de acuerdo con lo dicho por el Secretario en la sesión anterior (531.^a sesión, párrs. 44-46). En cuanto a los mensajes en clave o en lenguaje secreto, opina que aunque los mensajes cifrados son sin duda permisibles entre dos consulados, las administraciones postales de algunos países y las convenciones internacionales limitan el empleo de las cifras y, por ende, conviene que el derecho del consulado a enviarlos y recibirlos se consigne en el proyecto a fin de evitar dificultades. El texto mismo de la disposición puede confiarse al Comité de Redacción.

7. Por último, refiriéndose a los comentarios generales del Sr. Bartoš (531.^a sesión, párr. 35), dice que siempre ha sido su propósito explicar en el comentario a cada artículo las razones por las cuales las disposiciones del proyecto sobre relaciones consulares difieren, en su caso, del texto del proyecto sobre relaciones diplomáticas.

8. El Sr. PAL dice que se alegra de que el Relator Especial haya aceptado incluir una disposición sobre libertad de tránsito. A su juicio, esta disposición debe seguir en lo posible el artículo 24 sobre relaciones diplomáticas, que es resultado de una transacción, por lo cual, si no se siguiese su redacción, podría reanudarse el debate que originó en la Comisión.

9. Las cuestiones que ha planteado el artículo 29 son, principalmente, de redacción. En su opinión, dicho artículo debe ser lo más amplio posible y su texto debe ser análogo en todas sus disposiciones al artículo 25 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas. Por último, estima que debe mencionarse expresamente el uso de la valija y los correos consulares.

10. El Sr. VERDROSS dice que el Sr. François expresó sus dudas acerca de que la libertad de comunicaciones del cónsul incluya la libertad de comunicarse con particulares (531.^a sesión, párr. 28).

11. En su opinión, en el caso especial de las comunicaciones con particulares, los cónsules tienen mayores privilegios que los agentes diplomáticos. La razón principal es que los cónsules, a diferencia de los diplomáticos, se ocupan sobre todo en la protección de los intereses de sus nacionales ante las autoridades locales. Para desempeñar estas funciones, un cónsul debe tener libertad para comunicarse con sus nacionales en la circunscripción consular. Desde luego, esta libertad no entraña el derecho de emplear claves o cifras en la correspondencia del consulado con sus nacionales.

12. En consecuencia, propone que se suprima la palabra « especialmente » del artículo 29, que de ese modo indicará cuáles son las autoridades con las que el cónsul puede comunicarse libremente.

13. En segundo lugar, propone que se agregue al artículo 29 un párrafo en el que disponga que un consulado tiene derecho a comunicarse libremente con los particulares de la circunscripción consular, siempre que esas personas sean sus nacionales o estén bajo la protección consular.

14. El Sr. YOKOTA señala que hay acuerdo sobre los principios de la libertad de tránsito, la libertad de comunicaciones y la inviolabilidad de la correspondencia oficial.

15. La Comisión ahora sólo tiene que ponerse de acuerdo sobre el principio de la inviolabilidad de la valija consular. En el Japón, aunque no hay ninguna disposición legislativa expresa sobre la valija diplomática o consular, en la práctica no se distingue entre ellas y ambas están exentas de inspección. Por consiguiente, se declara en favor de la inviolabilidad de la valija consular.

16. El Sr. ERIM dice que el párrafo 3 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas estipula, de modo categórico, la inviolabilidad de la valija diplomática. Esa disposición en realidad constituye un desarrollo progresivo del derecho internacional más bien que una expresión de la práctica actual. Hace poco, se dio el caso de que las autoridades de un Estado recipiente llegaron a ordenar, corriendo el riesgo de complicaciones diplomáticas, que se abriera la valija diplomática cuando se sospeche que no contiene únicamente correspondencia oficial.

17. En consecuencia, si el presente proyecto ha de incluir una disposición sobre la valija consular, debe ser menos categórica que el párrafo 3 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas. Está conforme en que se reconozca en cierta medida la inviolabilidad de la valija consular, pero en forma tal que se evite cualquier abuso. Si no se hiciera nada más que reproducir el texto del párrafo 3 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas, tal vez se ocasionarían dificultades.

18. El Sr. AMADO señala que, como se indica en el comentario al artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas, el correo diplomático está provisto de un documento que atestigua su calidad (generalmente su pasaporte). Pregunta si existe una práctica similar en el caso de los correos consulares.

19. Está de acuerdo con el principio enunciado en el artículo 29, pero estima que la Comisión debe recibir más información sobre la práctica actual antes de incluir una disposición sobre la cuestión un tanto nueva de la valija consular.

20. El Sr. AGO da las gracias al Relator Especial por haber aceptado incluir un artículo sobre libertad de tránsito.

21. Se refiere a las observaciones hechas por el Sr. Yokota (531.^a sesión, párr. 24) y por él mismo (*ibid.*, párr. 21) acerca de las diferencias entre el texto del artículo 29 y el del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas y advierte que esas diferencias no son sólo de redacción. Todos los miembros de la Comisión están de acuerdo en que los cónsules tienen derecho a usar claves o cifras en sus comunicaciones con las autoridades. Sin embargo, el texto actual del artículo 29 parece permitir el uso de claves o cifras en la correspondencia con particulares; insta a que se

modifique el artículo 29 de modo que concuerde con el párrafo 1 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas.

22. No está totalmente de acuerdo con la sugestión del Sr. Verdross de que se agregue un párrafo sobre la correspondencia entre el consulado y los particulares. La inclusión de dicha cláusula en este proyecto no es necesaria por ser evidente la posibilidad de mantener esa correspondencia. Antes bien, esa inclusión contrastaría con la ausencia de una disposición similar en el proyecto sobre relaciones diplomáticas, y podría interpretarse que los agentes diplomáticos no tienen derecho a comunicarse libremente con sus nacionales. En realidad, la protección diplomática de los ciudadanos que residen en el extranjero incumbe a las misiones diplomáticas del Estado acreditante. Las misiones diplomáticas necesitan mantenerse en relación con sus nacionales, del mismo modo que los consulados.

23. Por todas estas razones, estima que la redacción del artículo 29 debe seguir la del párrafo 1 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas. Si en la primera oración se enuncia que el Estado de residencia debe permitir la libre comunicación del consulado para todos los fines oficiales, quedarán comprendidas las comunicaciones con los propios nacionales del consulado y con aquellas personas a quienes debe proteger. La segunda oración debe establecer claramente que el empleo de correos o de mensajes en clave o en cifra está limitado a las comunicaciones con el Gobierno y otras misiones y consulados del Estado que envía.

24. No le parece que haga falta una disposición especial sobre la valija consular; bastará establecer la inviolabilidad de la correspondencia oficial, puesto que dicha inviolabilidad comprenderá consecuentemente a la valija que contenga dicha correspondencia. Desde luego, en el comentario a dicho artículo debe indicarse que se habla de la valija consular en algunas convenciones consulares.

25. El Sr. MATINE-DAFTARY dice que tenía la intención de referirse a las opiniones expresadas por el Sr. Verdross en términos muy parecidos a los empleados por el Sr. Ago. Es correcto decir que la función principal del cónsul es la de proteger los intereses de los nacionales del Estado que envía que se hallan en la circunscripción consular. Con ese objeto, es evidente que el cónsul debe disponer de facilidades para comunicarse con ellos, y el artículo 29 debe establecer esa libertad de comunicación. Sin embargo, no cree que se obvien las dificultades mencionadas en el debate si el artículo 29 sigue la redacción del artículo 13 del proyecto de la Harvard Law School al que se ha referido el Relator Especial. Ese mismo artículo 13 plantea dificultades. Por ejemplo, habla de comunicación con los buques del Estado que envía sin indicar si se trata de buques de la bandera del Estado que envía o de buques cuyos armadores son nacionales de dicho Estado; y es bien sabido que la bandera del buque y la nacionalidad de su armador no siempre coinciden. En segundo lugar, el artículo 29 no debe redactarse en términos demasiado generales. Por ejem-

plo, si bien los cónsules deben tener sin duda la libertad necesaria para comunicarse con sus nacionales, sería inconcebible que un cónsul pudiera comunicarse en clave o cifra con un nacional que estuviera en la cárcel. Estima que el artículo 29 debe fundarse en la disposición análoga del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas, pudiendo agregarse tal vez una cláusula especial sobre las comunicaciones entre el consulado y los nacionales del Estado que envía que se hallen en la circunscripción consular.

26. El Sr. SCALLE estima que debe haber la mayor analogía posible entre el proyecto sobre relaciones diplomáticas y el proyecto sobre relaciones consulares. No puede aceptar la sugestión del Sr. Verdross porque, como ha dicho el Sr. Ago, las funciones consulares son menos amplias que las funciones diplomáticas, y un cónsul puede, en cualquier momento, pedir ayuda a su embajada y, en la práctica, lo hacen con frecuencia. La propuesta del Sr. Verdross haría más difícil la interpretación del artículo.

27. El Sr. Erim ha sostenido el criterio ortodoxo de que tanto la valija diplomática como la consular deben emplearse exclusivamente para fines oficiales. En su opinión, no vale la pena impedir que se envíe un número relativamente pequeño de regalos exentos de derechos, disponiéndose expresamente que se puede abrir la valija. Todos los gobiernos saben que hay abusos, pero es indudable que si en algún caso concreto hay la sospecha de que se abusa, resulta mucho más conveniente señalarlo de un modo amistoso a la atención del Estado que envía, sin crear un incidente diplomático al abrir la valija. Está de acuerdo con el Relator Especial acerca de la redacción que ha de darse al artículo.

28. Sir Gerald FITZMAURICE teme que, como cabe suponer, los gobiernos adviertan las diferencias que existen entre el proyecto de artículo 29 de la Comisión y el texto del artículo correspondiente del proyecto sobre relaciones diplomáticas. En consecuencia, le parece mejor que en el artículo 29 no se hable de la valija diplomática, que se menciona en el artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas. Sin embargo, si la Comisión cree que la correspondencia oficial entre los cónsules y sus gobiernos debe enviarse por valija diplomática, tal vez sea mejor decirlo. El artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas establece la inviolabilidad de la valija diplomática, y en el párrafo 5 del comentario a ese artículo la Comisión ha señalado que la valija diplomática ha sido a veces abierta con autorización del ministerio de relaciones exteriores del Estado recipiente, en presencia de un representante de la misión interesada. De hecho, ha reconocido que en casos aislados, y a pesar de su inviolabilidad, puede abrirse la valija diplomática. Recuerda que al redactar ese artículo del proyecto sobre relaciones diplomáticas, la Comisión convino en que, después de reconocer el principio de la inviolabilidad, era un error referirse en el texto del artículo a la posibilidad de que se abra la valija. Las razones que indujeron entonces a la Comisión a no poner condición alguna a ese principio son igualmente válidas en el caso del presente proyecto.

29. Refiriéndose a la pregunta del Sr. Amado, dice que en la práctica no existe un correo consular. Por ejemplo, en la práctica del Reino Unido la correspondencia consular siempre es transportada por correos diplomáticos (que pertenecen al Queen's Messenger Corps), quienes transportan en las valijas diplomáticas la correspondencia tanto diplomática como consular. Las valijas para los consulados llegan directamente o las recogen de la embajada o de algún otro punto central mensajeros o funcionarios consulares. En consecuencia, no cree que sea necesario referirse al correo consular como tal en el artículo 29.

30. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, confirma la explicación dada por Sir Gerald. Por regla general, no hay correos consulares, sino correos diplomáticos que usan también los consulados. Sin embargo, puede darse el caso de que un consulado se valga de correos especiales para mantenerse en comunicación con otros consulados o con las misiones diplomáticas. Algunos convenios recientes, como el suscrito entre la URSS y Austria con fecha 28 de febrero de 1959, establecen explícitamente que los cónsules pueden utilizar mensajes cifrados y el correo diplomático (artículo 13, párrafo 4). Se hallan disposiciones análogas en los convenios consulares concertados por la Unión Soviética con la República Checoslovaca de 5 de octubre de 1957 (artículo 6, párrafo 4); la República Popular Mongola, de 25 de agosto de 1958 (artículo 13, párrafo 4); la República Popular Democrática de Corea, de 16 de diciembre de 1957 (artículo 13, párrafo 4); la República Popular de Bulgaria, de 12 de diciembre de 1957 (artículo 13, párrafo 4); la República Popular Rumana, de 4 de septiembre de 1957 (artículo 13, párrafo 4); la República Popular Húngara, de 24 de agosto de 1957 (artículo 12, párrafo 4); la República Popular de Albania, de 18 de septiembre de 1957 (artículo 13, párrafo 4); la República Popular de China, de 23 de junio de 1959 (artículo 13, párrafo 4); la República Federal de Alemania, de 25 de abril de 1958 (artículo 14, párrafo 2).

31. El PRESIDENTE está de acuerdo con oradores anteriores en que la libertad de tránsito debe ser objeto de un artículo especial. El Comité de Redacción puede preparar un texto análogo al del correspondiente artículo del proyecto sobre relaciones diplomáticas.

32. En cuanto al artículo 29, dice que debe establecerse ante todo el principio de la libertad de comunicaciones y luego señalar los medios para hacerlo efectivo, tomando como modelo el artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas. Cree que el artículo debe referirse al empleo de claves y cifras y que las disposiciones de ambos proyectos deben ser en esencia las mismas. La necesidad de la valija y del correo proceden tanto de la inviolabilidad de la correspondencia consular como del principio de la libertad de comunicación. Por lo tanto, la correspondencia consular debe ponerse en sobres especiales, que lleven signos y sellos externos indicadores de su carácter; ello no obstante, no sería acertado definir las características materiales de las valijas de la correspondencia consular. Lo importante es que el artículo no excluya el uso de valijas consulares

ni tampoco el de correos consulares. Tal vez pueda seguirse la redacción del artículo 13 del proyecto de la Harvard Law School (que se refiere a los mensajeros provistos de pasaportes especiales), en la disposición que se refiera a los correos consulares.

33. Con respecto a las comunicaciones entre el cónsul y sus nacionales, estima que en el artículo no debe hacerse referencia alguna especial a los derechos de los cónsules, ya que si se la hace los gobiernos se verán obligados a preguntar por qué la Comisión ha incluido dicha cláusula en el proyecto sobre relaciones consulares y no en el proyecto sobre relaciones diplomáticas.

34. El Sr. HSU pone en tela de juicio la conveniencia de otorgar protección a las valijas y correos consulares. Es cierto que desde hace tiempo se reconoce el principio de que los diplomáticos deben tener estos privilegios; pero no cree que los cónsules tengan las mismas necesidades, y abriga el temor de que los consulados cometan muchos más abusos que las misiones diplomáticas. Desde luego, puede argumentarse que si la Comisión conviene en conceder a los cónsules libertad de comunicaciones, los consulados necesitarán valijas y correos.

35. El Sr. AMADO opina que, en la práctica, como han señalado Sir Gerald Fitzmaurice y el Relator Especial, los correos consulares son, en realidad, correos diplomáticos. La Comisión está de acuerdo en que el cónsul tiene derecho al sigilo de su correspondencia oficial pero nunca ha oído hablar, en ningún idioma, de « valija consular » y « correo consular ».

36. El Sr. BARTOŠ dice que es obvio que, si no se garantiza a los cónsules la libre comunicación con sus nacionales, no podrán darles en la práctica la protección necesaria. Apoya firmemente la opinión de que los cónsules deben tener libertad para viajar y para comunicarse con sus nacionales por correo, telégrafo o teléfono; de lo contrario, los cónsules no podrán saber si sus nacionales necesitan protección. Hay que enunciar expresamente en el artículo esas libertades, y será conveniente además añadir en el comentario que, a juicio de la Comisión, también los diplomáticos tienen libertad para comunicarse con sus nacionales. Su conclusión es igual a la de Sir Gerald Fitzmaurice, a saber, que en casi todos los países la correspondencia diplomática y la consular son prácticamente la misma cosa.

37. La cuestión planteada por el Sr. Matine-Daftary, acerca de la nacionalidad de los buques, ha sido resuelta en una de las convenciones aprobadas por la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar², aún no ratificada, que establece el principio de que los buques poseen la nacionalidad del Estado que ejerce efectivamente su autoridad sobre ellos. Además se ha solicitado de la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre la cuestión, que

² Convención sobre la Alta Mar (artículo 5). Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, *Documentos Oficiales*, vol. II, Sesiones plenarias, Anexos, (documento A/CONF.13/L.53) (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 58.V.4, vol. II), pág. 155.

es de la competencia de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental, y como la cuestión está pendiente no debe ser discutida por la Comisión.

38. El Sr. ERIM dice que la expresión «valija consular» no se emplea, que él sepa, en ninguna de las obras clásicas sobre relaciones e inmunidades consulares ni en los proyectos de convenciones redactados por diversas organizaciones internacionales; sólo figura en el convenio consular entre el Reino Unido y Suecia de 14 de marzo de 1952 (párrafos 3 y 4 del artículo 12)³ y el concertado entre el Reino Unido e Italia. El empleo de la valija diplomática es reconocido por el derecho internacional consuetudinario y por el derecho de los tratados, y es mencionado en el artículo 25 del proyecto sobre relaciones e inmunidades diplomáticas; en cambio, la valija consular es una innovación. Los ejemplos dados por Sir Gerald Fitzmaurice y el Sr. Bartoš no le han convencido de que el empleo de la valija consular sea una práctica general. En algunas reglamentaciones nacionales, por ejemplo en Bélgica⁴, se prevé el transporte de paquetes y sobres por los correos diplomáticos, aunque esas reglamentaciones contienen disposiciones muy estrictas incluso respecto de la valija diplomática. Las reglamentaciones muy detalladas de Bélgica no hablan en ningún caso de valijas consulares. Desde luego, nadie negará que la correspondencia oficial de los cónsules debe estar al abrigo de toda injerencia extraña, pero admitir que la correspondencia consular goza de la misma protección que la valija diplomática sería exceder los límites de lo que requiere el ejercicio normal de las funciones consulares. Son poquísimas las convenciones consulares que mencionan la valija consular para que pueda decirse que el derecho internacional consuetudinario reconoce su empleo. Admitir la existencia de una valija consular distinta de la valija diplomática sería introducir una innovación que muchos Estados tal vez no aceptarían. Está de acuerdo con el Sr. Scelle en que esas valijas pueden utilizarse a veces para pasar contrabando. Por consiguiente, el proyecto de la Comisión debe reflejar la realidad de tal manera que no se restrinja la libertad de la correspondencia consular pero que se impida que se abuse de esa libertad.

39. El Sr. VERDROSS advierte que la libertad de comunicarse con los nacionales es más importante para los cónsules que para las misiones diplomáticas, porque los cónsules intervienen en los procedimientos internos del Estado de residencia, en tanto que las misiones diplomáticas sólo pueden intervenir cuando se han agotado todos los recursos internos. En ese caso la misión diplomática no protege a la persona en cuanto tal, sino que defiende el derecho del Estado que representa, menoscabado en la persona de uno de sus nacionales. Es cierto que si en un Estado no hay consulados sino sólo un representante diplomático, éste puede

ejercer algunas funciones consulares, pero únicamente puede defender a sus nacionales ante las autoridades locales si ha recibido un exequátur y actúa, por lo tanto, como agente consular. Tal vez convendría señalar esta cuestión en el comentario o en un párrafo especial del texto mismo.

40. El Sr. FRANCOIS opina, como el Sr. Erim, que referirse a la valija consular constituiría una innovación. Si la Comisión desea mostrarse muy generosa con los cónsules, puede hacerlo pero debe advertir que así introduce una innovación. El derecho internacional clásico desconoce asimismo la institución de los correos consulares. Se ha sugerido que se los reconozca pero calificándolos de correos diplomáticos. Sin embargo, se trata de dos cosas muy distintas. Los correos diplomáticos gozan de cierta protección cuando llevan la valija diplomática de su gobierno a las misiones diplomáticas, pero no se ocupan en distribuir el contenido de la misma a los consulados y no podrían hacerlo en su calidad de correos diplomáticos. Se ha sostenido también que los cónsules tienen derecho a utilizar correos diplomáticos; pero en ningún caso pueden los cónsules extender pasaportes diplomáticos a tales correos. También abriga la duda de que las oficinas de correos deban aceptar telegramas en clave que intercambien los consulados que radican en el mismo país; es seguro que en algunos países se negarán a hacerlo. Si se concede a los consulados ese privilegio habrá que enunciarlo explícitamente en el proyecto. El Relator Especial parece sugerir que se puede incluir en el proyecto cláusulas que se presten a crítica porque se trata de un mero texto provisional que los gobiernos pueden rechazar. En su parecer, tal procedimiento no es acertado. La Comisión sabe por experiencia que son muy pocos los gobiernos que formulan observaciones a los proyectos que ella prepara. Por lo tanto, la Comisión debe actuar con mucha cautela para no tomar muy a la ligera los proyectos provisionales.

41. El Sr. MATINE-DAFTARY cree, como el Sr. Bartoš, que el cónsul tiene derecho a comunicarse libremente con sus nacionales. Pero desea referirse más detalladamente al artículo 29 y a otros artículos del proyecto. En lo posible, la Comisión debe redactar disposiciones limitativas, dada la diferencia jurídica fundamental que existe entre los agentes diplomáticos y los consulares. Considera aceptable la sugestión de que se reemplace el texto del artículo 29 preparado por el Relator Especial por el artículo 13 del proyecto de la Harvard Law School ya que la expresión «para todos los fines oficiales» sólo es adecuada si se aplica a las relaciones e inmunidades diplomáticas y, por lo tanto, debe suprimirse. El texto del proyecto de la Harvard Law School es más restrictivo. Una vez que se suprima esa expresión no habrá peligro alguno en agregar al final del artículo 29 una cláusula que diga que los cónsules tienen derecho a comunicarse libremente con sus nacionales.

42. El Sr. LIANG (Secretario de la Comisión) dice que cabe dudar que una disposición referente al correo consular o a la valija consular constituiría una innovación, ya que hay algunas convenciones consulares

³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 202 (1954-1955), N.º 2731, págs. 170-172.

⁴ Naciones Unidas, *Laws and Regulations regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities* (Legislative Series, vol. VII) (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 58.V.3), pág. 45.

consulares que contienen disposiciones como éstas. No obstante, cree probable que, en la práctica, muchos países, en especial aquellos cuyas misiones diplomáticas ejercen la fiscalización de los consulados o cuyos servicios diplomáticos y consulares forman parte integrante del servicio exterior, envíen sus instrucciones a los consulados de su dependencia empleando la valija diplomática. Asimismo, es probable que se utilice el mismo medio para transmitir los informes de los cónsules al ministerio de relaciones exteriores. Tal vez la práctica no coincida con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas, pero dicho párrafo puede resultar demasiado restrictivo porque si una misión diplomática ejerce la función de fiscalizar los consulados, será muy difícil distinguir cuáles documentos de la valija diplomática son estrictamente diplomáticos y cuáles son estrictamente consulares. En esos casos el concepto de valija consular separada sólo tendrá una importancia teórica.

43. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, no está de acuerdo en que la valija consular sea una total innovación. Además de los dos convenios citados por el Sr. Erim, hay disposiciones similares en los convenios concertados por el Reino Unido con Francia, México, Grecia y Noruega. Pero esta cuestión no depende exclusivamente de que esas disposiciones figuren en las convenciones consulares sino también de la práctica. Desde hace varios decenios los correos diplomáticos llevan valijas consulares. No está de acuerdo con el Sr. François en que el correo diplomático debe entregar en todos los casos la valija en la misión diplomática; muy a menudo la entrega al consulado por razones de orden práctico. La valija puede ser confiada al comandante de una aeronave comercial, en lugar de ser transportada por un correo, como se indica en el párrafo 6 del comentario al artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas. Puesto que tal principio no es una innovación, no ve razón alguna para no enunciarlo en un proyecto que contiene ya los dos principios básicos que le sirven de fundamento, a saber, la libre comunicación del consulado para todos los fines oficiales y la protección de la correspondencia consular. Además, hay que tener en cuenta que muchos Estados no mantienen relaciones diplomáticas entre sí sino únicamente relaciones consulares; en ese caso los consulados están en libertad para comunicarse por medio de correos. La Comisión no tiene únicamente la misión de codificar el derecho internacional sino también la de fomentar su desarrollo progresivo; por lo tanto, está autorizada para enunciar normas que todavía no han sido aceptadas por todos los Estados por igual. Para ello debe considerar las necesidades de las relaciones internacionales. Aunque el empleo de la valija consular no es una innovación sino una práctica corriente, sin la cual los consulados no podrían ejercer debidamente sus funciones, la cuestión no es de importancia decisiva. Si la Comisión quiere terminar el examen del proyecto en el actual período de sesiones no debe dedicar demasiado tiempo a este problema.

44. Sir Gerald FITZMAURICE está de acuerdo con el Relator Especial. Mucho le sorprende la exposición

del Sr. François, ya que seguramente todos los miembros de la Comisión saben que muchos gobiernos reciben y envían su correspondencia con sus consulados en Ginebra por medio de su valija consular. El Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido no envía la correspondencia oficial a su consulado en San Francisco por conducto de Washington. No cabe duda de que usa una valija consular. Pero, como ha señalado el Secretario, en otros casos, los consulados reciben su correspondencia por mediación de su misión diplomática, a la cual llega por valija diplomática. Por lo tanto, el transporte deliberado de la correspondencia consular en valijas que no contienen más que esa clase de correspondencia, y por ese motivo, son en la práctica valijas consulares, no es una innovación. Es cierto que nunca ha oído hablar de correos consulares, pero ello se debe a que todos los correos proceden de un cuerpo de correos de esa clase del Ministerio de Relaciones Exteriores; en el cumplimiento de su misión, éstos transportan por igual una u otra clase de correspondencia. El Comité de Redacción puede encargarse ahora de encontrar la forma de expresar adecuadamente este concepto.

45. El Sr. YOKOTA abriga dudas de que la valija consular sea una innovación; además de los ejemplos citados por el Sr. Žourek y por Sir Gerald, el propio Sr. Yokota ya ha aludido a la práctica en el Japón (véase párr. 15 *supra*). Por otra parte, la práctica del correo consular no está muy difundida. Debe establecerse alguna disposición para proteger la valija consular. Hasta el momento, ningún miembro de la Comisión ha señalado ningún caso de que en la práctica se haya denegado protección a la valija consular. El Sr. Erim ha dicho (párr. 38 *supra*) que de la valija consular sólo se hable en muy pocas convenciones consulares recientes. Esto se debe tal vez a que las convenciones más recientes han comenzado a reflejar la práctica efectiva. Es muy difícil, por ejemplo, que cuando un correo lleve al mismo tiempo una valija diplomática y una valija consular, el Estado de residencia establezca una diferencia entre las dos e inspeccione una pero no la otra.

46. Se ha preguntado si debe mencionarse expresamente la libre comunicación entre el consulado y los nacionales del Estado que envía. Ninguno de los miembros de la Comisión cree que deba excluirse por completo este principio. Si se aprueba el proyecto del Relator Especial con la modificación sugerida por el Sr. Yokota (531.^a sesión, párr. 24), quedará prevista la libre comunicación con los nacionales del Estado que envía, de la misma manera que el principio figura implícitamente en la primera frase del párrafo 1 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas según se indica en el párrafo 2 del comentario. Si bien es cierto que en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas no figura una referencia explícita a esa libertad ello obedece no a que el principio no sea importante sino a que no se debe utilizar la clave y la cifra en las comunicaciones con los nacionales del Estado que envía, siendo así que tal método se emplea en las comunicaciones con

el gobierno y las misiones diplomáticas y consulados del Estado que envía. Lo propio debería hacerse en el artículo 29 del proyecto sobre relaciones consulares.

47. El Sr. AGO dice que la fórmula muy general utilizada en el párrafo 1 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas comprende indudablemente la libertad de comunicación con los nacionales del Estado que envía, pero si la Comisión desea una referencia explícita y si el Sr. Matine-Daftary tiene razón al pedir que la disposición sea más restrictiva, no le será difícil al Comité de Redacción encontrar una fórmula adecuada. El empleo de las valijas y correos para la correspondencia consular no es una innovación. Desde hace muchos años, el consulado de Italia en Ginebra se comunica directamente con Roma y las autoridades federales suizas siempre han tratado a la valija del consulado como una valija diplomática. Al principio, el orador estimó que tal vez bastaría enunciar simplemente que la correspondencia consular es inviolable. No obstante, si hay alguna duda, puede incluirse una frase que asegure la protección de la valija que contiene la correspondencia consular, aunque no debe emplearse el término «valija consular» porque tal vez no sea aceptado.

48. El PRESIDENTE pregunta a la Comisión si está de acuerdo en que se remita de inmediato el artículo 29 al Comité de Redacción con las siguientes indicaciones: 1) el proyecto debe enunciar expresamente el principio de la libertad de tránsito; 2) el principio general de la libertad de comunicaciones debe enunciarse en el artículo 29 como se lo enuncia en el artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas; 3) debe incluirse una referencia especial a la inviolabilidad de la correspondencia oficial de los consulados. El Comité de Redacción debe tener en cuenta además que todavía hay divergencias con respecto a dos puntos. En primer lugar, aún no se ha llegado a un acuerdo sobre si debe hacerse referencia en el proyecto a la libre comunicación entre los consulados y los nacionales del Estado que envía. Debe señalarse que se reconoce que ésta es una de las principales funciones de los consulados y que la práctica es general. El Comité de Redacción debe decidir también si es mejor enunciar este principio en el texto o en el comentario, y debe tener en cuenta que el hecho de que no se hable de esta función en el proyecto sobre relaciones diplomáticas no supone que las misiones diplomáticas no gocen de este derecho. En segundo lugar, hay divergencias sobre los medios de comunicación, entre otros, el envío de correspondencia oficial por mensajeros, ya sea que se los califique de correos consulares o no, y sobre si su inviolabilidad tiene su origen en un pasaporte o en credenciales extendidas por su gobierno. Todos los miembros coinciden en que la correspondencia oficial de los consulados es inviolable y no debe ser abierta ni retenida. Si esto es cierto tratándose de un simple sobre o paquete, también lo será en el caso de muchos sobres o paquetes que se envían juntamente, aunque no se lo califique de valija. El Comité de Redacción debe tener presente no sólo que la Comisión tiene por tarea el desarrollo progresivo del derecho internacional, sino

que está tratando de una práctica establecida. Hay que tener en cuenta el progreso en los medios de comunicación. Al respecto, se refiere a los párrafos 2 y 3 del comentario al artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas. Propone que se remita de inmediato el artículo al Comité de Redacción con estas indicaciones.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 13.10 horas.

533.^a SESIÓN

Jueves 5 de mayo de 1960, a las 10 horas

Presidente: Sr. Luis PADILLA NERVO

Relaciones e inmunidades consulares (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86)

[continuación]

[Tema 2 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS PROVISIONALES (A/CN.4/L. 86)

[continuación]

ARTÍCULO 29 (LIBERTAD DE COMUNICACIONES) [continuación]

1. El Sr. LIANG (Secretario de la Comisión) dice que la cuestión de las comunicaciones entre los cónsules y sus nacionales por mensajes en clave o en cifra, que se planteó en la sesión anterior, está prevista por el artículo 38 del Convenio Internacional de Telecomunicaciones¹ concertado en Buenos Aires en 1952 y generalmente aceptado. Según ese Convenio, los telegramas oficiales pueden ser enviados en lenguaje secreto en todas las relaciones. El Anexo 3 al Convenio² en que se definen los términos empleados, califica los telegramas de Estado de telegramas procedentes de ciertas autoridades entre ellas los «agentes diplomáticos o consulares» colocándolos así en pie de igualdad. Por lo tanto, una disposición que permita a los cónsules emplear mensajes en claves o en cifra sería muy pertinente en los artículos sobre relaciones consulares.

ARTÍCULO 30 (COMUNICACIONES CON LAS AUTORIDADES DEL ESTADO DE RESIDENCIA)

2. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, explica que el proyecto de artículo 30 se refiere simplemente al modo en que los cónsules se comunican con las autoridades del Estado de residencia. Las leyes y reglamentaciones relativas a los procedimientos que deben seguirse en estas comunicaciones varían mucho según los países. Su fuente principal de información ha sido *A Collec-*

¹ Reino Unido, *Treaty Series*, N.º 36 (1958), pág. 164.

² *Ibid.*, pág. 170.