

artículo 59 suscitará menos críticas si se lo modifica de modo que establezca que para los Estados que acepten el presente proyecto, las convenciones bilaterales que se concierten en lo futuro se aplicarán únicamente a las cuestiones que no se hallen resueltas por el proyecto.

68. Refiriéndose a la sugestión del Sr. Yokota de que se incluya en el preámbulo una disposición similar a la que figura en el preámbulo de la Convención sobre la Alta Mar, de 1958, dice que no está de acuerdo porque, en tanto que dicha Convención codifica en gran medida el derecho consuetudinario, puede decirse que en general el proyecto de la Comisión sobre relaciones e inmunidades consulares es una obra de legislación internacional que crea un nuevo derecho.

Se levanta la sesión a las 18 horas.

## 561.<sup>a</sup> SESIÓN

Martes, 14 de junio de 1960, a las 9.30 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 59 (RELACIÓN ENTRE LOS PRESENTES  
ARTÍCULOS Y LAS CONVENCIONES ANTERIORES)  
[continuación]

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del artículo 59. Hace referencia al texto siguiente, propuesto por el Sr. Ago en sustitución del proyecto de artículo 59 presentado por el Relator Especial:

« La aceptación de los presentes artículos no excluye la posibilidad de que, en sus relaciones recíprocas, las partes mantengan en vigor las convenciones bilaterales sobre relaciones e inmunidades consulares anteriormente concertadas o que concierten otras en lo futuro. »

2. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, desea exponer ciertas consideraciones que pueden contribuir a que la Comisión llegue a una conclusión acerca del artículo 59 sin una demora excesiva. Al redactar el texto del artículo de que se trata, el orador se ha basado en el supuesto de que el proyecto revestira eventualmente la forma de una convención multilateral y la Comisión ha aceptado su punto de vista. La decisión de la Asamblea General [resolución 1450 (XIV)] de remitir el proyecto de la Comisión sobre relaciones e inmunidades diplomáticas a una conferencia de plenipotenciarios parece justificar tal hipótesis.

3. El argumento de que la inclusión del artículo 59 contribuiría a menoscabar considerablemente la utilidad de todo el proyecto, sin favorecer la evolución progresiva del derecho internacional se debe a un error de apreciación. Después de todo, sólo un pequeño número de Estados ha concertado convenciones consulares y éstas se refieren principalmente a asuntos que tienen una importancia especial para los signatarios. Por consiguiente, el orador mantiene el opuesto criterio de que la inclusión del artículo 59 aumentará considerablemente las posibilidades de que se acepte el proyecto. Como según los términos de este artículo el proyecto se aplicará también a los Estados ligados por las actuales convenciones bilaterales relativas a cuestiones que no se hallen reguladas por esas convenciones, el artículo 59 tendrá realmente por efecto ampliar el alcance de proyecto.

4. Si se considera como un conjunto de reglas esenciales, el proyecto tendrá en definitiva un efecto unificador a pesar de que, en su forma actual, no trate de imponer la unificación en materia de relaciones consulares. El Sr. Bartoš ha sostenido que sería paradójico no aplicar una convención multilateral cuando dos Estados se encuentren obligados por disposiciones defectuosas de un tratado bilateral; pero es de suponer que en tales casos, los Estados tendrán el buen sentido de denunciar un tratado bilateral que resulte menos satisfactorio que una convención general.

5. Sería simplificar excesivamente la cuestión el mantener que el artículo 59 es innecesario porque en él se enuncia un principio a todas luces evidente. Además algunos miembros de la Comisión han puesto en duda que ese principio sea comúnmente aceptado. Como ya señaló el Sr. François (560.<sup>a</sup> sesión, párr. 55), no puede decirse que tenga un valor absoluto la máxima de que una norma particular prevalece siempre sobre una norma general ni la de que la última ley invalida la anterior. Si se aceptara como absoluto el valor de la primera máxima, dos Estados cualesquiera podrían concertar un determinado acuerdo en violación de una norma general de derecho internacional. Y si se exagera el valor de la segunda, cualquier instrumento internacional de carácter general abrogaría todos los acuerdos bilaterales anteriores sobre la misma materia y esto es manifiestamente inexacto; ni siquiera pretendiendo tanto la Carta de las Naciones Unidas, que ha enunciado ciertas normas de derecho primordiales. ¿Qué actitud debe adoptar, pues, la Comisión?

6. El orador, en un principio, se sintió atraído por la propuesta del Sr. García Amador de aplazar la decisión relativa al artículo 59 (*ibid.*, párr. 64) pero, pensando mejor, encontró difícil aceptarla porque, como dijo el Sr. François (*ibid.*, párr. 58), se espera que la Comisión dé su opinión sobre un aspecto técnico que influye profundamente en el fondo de la cuestión. Claro está que la actitud de los gobiernos respecto de la totalidad del proyecto variará considerablemente según que su aceptación afecte o no a las convenciones anteriores. El orador opina que lo único procedente es mantener el artículo 59, porque una convención multilateral sin una disposición como la contenida en es-

artículo será difícilmente aceptable para los gobiernos. Hay disposiciones análogas en la Convención de La Habana de 1928 (artículo 24), en la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, de 1958 (artículo 25)<sup>1</sup>, en la Convención sobre la Alta Mar, de 1958 (artículo 30)<sup>2</sup> y en el segundo proyecto sobre la extradición preparado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos (artículo 21)<sup>3</sup>. Es de todo punto evidente que, de no existir una disposición de esa índole, los Estados tendrían la impresión de actuar a ciegas al aceptar una convención general como la que se está examinando.

El Sr. Ago propuso la solución de dejar a las Partes que especifiquen cuáles de sus convenciones bilaterales existentes no quedan modificadas por el instrumento multilateral (*ibid.*, párr. 25). Es de suponer que esto significa que los Estados signatarios tendrían que numerar en una declaración separada las convenciones bilaterales que permanecen en vigor. Este sistema no se emplea comúnmente y, a su juicio, es menos aceptable que el propuesto en el artículo 59. De seguirse el método propuesto por el Sr. Ago, los Estados serían obligados, antes de ratificar la convención multilateral o de adherirse a ella, a entablar negociaciones con los demás Estados con quienes hayan concertado convenciones relativas a cuestiones consulares, y eso retrasaría la entrada en vigor del instrumento que la Comisión está preparando.

Refiriéndose al párrafo 2 del artículo 59, el orador dice que no se puede excluir la posibilidad de que los Estados signatarios del instrumento bilateral deseen en el futuro concertar convenciones bilaterales más detalladas, o incluso convenciones que se aparten en ciertos puntos de la convención multilateral. El hecho de no admitir esta eventualidad equivaldría a negar la posibilidad del desarrollo del derecho internacional. Por consiguiente, es esencial incluir en el párrafo una disposición en tal sentido.

Por lo tanto, en vista de todas las consideraciones expuestas, coincide con Sir Gerald Fitzmaurice (*ibid.*, párr. 49) en que es indispensable el artículo 59; desde luego, la redacción de este artículo puede encomenarse al Comité de Redacción.

El Sr. BARTOŠ dice que el punto planteado por el artículo 59 es de la máxima importancia y no puede ser pasado por alto, particularmente si se tiene en cuenta que existe una diversidad de opiniones considerable entre los miembros. La Comisión debe examinar esta cuestión teniendo presente su cometido, el cual consiste en facilitar a la Asamblea General el cumplimiento de los fines que se enuncian en el artículo 13 e la Carta de las Naciones Unidas estimulando a los

Estados Miembros a codificar y desarrollar el derecho internacional sin que ello les impida regular las cuestiones de detalle mediante acuerdos bilaterales.

11. A diferencia de algunos miembros, el orador estima que existe una jerarquía entre las normas de derecho internacional enunciadas en instrumentos contractuales. Todas las convenciones multilaterales contienen ciertas cláusulas preceptivas, pero dejan un margen considerable a los Estados signatarios para que remedien las posibles deficiencias mediante acuerdos bilaterales.

12. Al aceptar una convención general, los Estados asumen ciertas obligaciones jurídicas. En consecuencia, un proyecto como el que se está examinando constituye una contribución positiva para la evolución del derecho internacional; pero, al propio tiempo, el texto propuesto contiene un elemento negativo en cuanto que sigue dejándose a los Estados en libertad de regular ciertas materias bilateralmente, incluso en forma contraria al instrumento multilateral. Esta dificultad se puso bien de manifiesto cuando el acuerdo sobre cuestiones sanitarias fronterizas concertado entre Grecia, Yugoslavia y Bulgaria, que fue mucho más allá del Reglamento Sanitario Internacional, fue objeto de severas críticas en la Asamblea Mundial de la Salud por el hecho de poder crear problemas para otros Estados. El mismo problema se plantea cuando se concede un trato preferente a ciertas categorías de cónsules en las convenciones bilaterales, ya que cabe considerar esta medida como discriminatoria respecto de terceros Estados.

13. La Comisión, deseosa de lograr condiciones adecuadas para el ejercicio de las funciones consulares, ha decidido preparar una convención y restringir su proyecto con objeto de cumplir dicha finalidad; pero si se deja a los Estados en libertad de hacer caso omiso de ciertos principios enunciados en el proyecto o de contraer obligaciones al margen del mismo, la Comisión no logrará sus objetivos de codificar ni de promover la evolución progresiva del derecho internacional. No es ésta una consideración de índole técnica, sino una cuestión de fondo. La Comisión queda desde luego en libertad de estructurar normas rectoras, como lo hizo en el caso del procedimiento arbitral, pero la labor actual de la Comisión no consiste en redactar normas rectoras puesto que éstas rara vez se aplican en la práctica.

14. Refiriéndose a la relación entre las convenciones generales y las bilaterales, el orador opina que las primeras no deben excluir nunca la conclusión de las últimas, aunque a condición de que una convención bilateral no ha de ser contraria a los principios y propósitos de una convención general acerca de la misma materia. El Sr. François procedió con gran cautela al exponer esta doctrina (*ibid.*, párr. 56). Claro está que la Comisión no puede regular todas las cuestiones pertenecientes a las relaciones e inmunidades consulares, pero tampoco puede admitir que los Estados tengan libertad para concertar convenciones bilaterales que anulen o comprometan todo el sistema enunciado en el proyecto. Es ya una concesión importante aceptar disposiciones transitorias que den tiempo a los Estados

<sup>1</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Documentos Oficiales, *Sesiones plenarias* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: 58.V.4, Vol. II), documento A/CONF. 13/L.52, pág. 154.

<sup>2</sup> *Ibid.*, documento A/CONF. 13/L. 53, pág. 158.

<sup>3</sup> Comité Jurídico Interamericano, *Second draft convention on extradition*, Pan American Union (Washington, D.C.), pág. 24.

para decidir qué convenciones bilaterales han de quedar en vigor. Entretanto, es menester dejar sentado con absoluta claridad que los Estados que se comprometan solemnemente a respetar los principios de una convención general no pueden concertar luego convenciones bilaterales que se basen en principios contrarios.

15. El Sr. TUNKIN dice que en general se reconoce que el deber de la Comisión consiste en formular reglas de derecho internacional que sean aceptables para los Estados, e insiste en que es preciso no exagerar las diferencias de opinión por lo que respecta a los medios de lograr esa aceptación. El Relator Especial ha refutado el argumento de que una disposición como la contenida en el artículo 59 privaría a la totalidad del proyecto de una gran parte de su utilidad. Es sumamente diversa la práctica que siguen los Estados en materia de relaciones consulares y todo intento de imponer la uniformidad absoluta mediante una convención multilateral que abrogue las convenciones bilaterales vigentes, sólo contribuiría a demorar la ratificación del presente proyecto. En cambio, si se logra que el proyecto resulte aceptable para todos o al menos para una gran mayoría de los Estados, es probable que su influencia unificadora se deje sentir pronto y, una vez que la convención haya cobrado autoridad, tal vez las convenciones bilaterales empiecen a caducar.

16. Es a todas luces evidente el principio — enunciado en la propuesta del Sr. Ago — de que los Estados tendrán derecho a mantener las convenciones bilaterales existentes después de que entre en vigor una convención multilateral; pero sugerir — como lo ha hecho el propio Sr. Ago en la sesión precedente — que hace falta una declaración expresa en tal sentido para que no se consideren abrogadas las convenciones bilaterales, es comprometer las posibilidades de ratificación del proyecto puesto que no será fácil que los gobiernos estén dispuestos a particularizar en una declaración especial todas las convenciones bilaterales que desean no ver afectadas por el instrumento multilateral.

17. Por las consideraciones prácticas expuestas, el orador estima que procede aprobar el artículo 59 en la forma propuesta por el Relator Especial.

18. El Sr. SCALLE dice que el Sr. Bartoš, en su admirable exposición del problema, ha insistido acertadamente en que todo depende de la intención que tenga la Comisión. El Sr. Bartoš ha expuesto claramente la doctrina jurídica relativa a la relación entre el presente proyecto y las convenciones anteriores, si ha de ser considerado como un instrumento multilateral de carácter general. El orador tiene gran confianza en que la Comisión no apruebe el artículo 59 en su forma actual ya que, a su juicio, está en contradicción con esa doctrina incontrovertible.

19. La cuestión que hay que resolver es el modo de evitar las discrepancias entre dos convenciones sucesivas. Es claro que las Partes de una convención general no pueden concertar una convención particular contraria a la primera, al menos que la denuncien. La finalidad de la Comisión debe consistir en garantizar que sigan en vigor las convenciones bilaterales existentes y que

en lo futuro puedan concertarse otras que complementen el presente proyecto, siempre que no discrepen de las disposiciones de éste. Procede pues modificar el artículo 59 en tal sentido, a fin de enunciar lo que es en efecto un principio evidente, y en consecuencia presenta como otra solución el texto siguiente:

«Las partes signatarias de la presente convención multilateral convienen en que las convenciones consulares bilaterales concertadas por ellas con anterioridad a la presente y las que concertaren en lo futuro tendrán plena y entera validez en la medida en que confirmen, completen, extiendan o aclaren las presentes disposiciones.

«2. En caso de controversia sobre una cualquiera de estas cuestiones, las Partes signatarias convienen en instituir entre ellas un procedimiento de conciliación o de arbitraje.»

20. Habría apoyado la propuesta del Sr. Ago si contuviera la disposición esencial de que las convenciones bilaterales existentes o futuras no han de discrepar de los principios enunciados en el instrumento multilateral

21. Claro está que se debe incluir alguna disposición encaminada a resolver las controversias sobre la posibilidad de conciliar las disposiciones de dos convenciones. Lo sucedido con el propio proyecto de la Comisión sobre el procedimiento arbitral muestra que los gobiernos prefieren no recurrir al arbitraje. En consecuencia, en el párrafo 2 del texto por él propuesto se prevé, además del arbitraje, el procedimiento de conciliación a que se hace referencia en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. Este procedimiento tiene la ventaja de que, una vez iniciado, deja en suspenso la convención bilateral de que se trate. Contribuirá además, a la evolución progresiva del derecho internacional.

22. El Sr. VERDROSS dice que el Relator Especial ha planteado dos cuestiones en su última exposición. La primera se refiere a la relación entre el instrumento multilateral propuesto y las convenciones bilaterales ya existentes; la segunda se refiere a su relación con las futuras convenciones bilaterales. Por razones de índole práctica, la mayoría de la Comisión parece estar dispuesta a aceptar el fondo del párrafo 1 del texto de artículo 59 propuesto por el Relator Especial y con cerniente a las convenciones bilaterales anteriores a instrumento multilateral. Respecto de la segunda cuestión, el Relator Especial ha dicho que los Estados que darán en libertad de examinar con todo detenimiento las disposiciones del instrumento multilateral y procurar la evolución del derecho internacional mediante acuerdos bilaterales. La cuestión vital que queda por resolver es si un Estado cualquiera, que haya ratificado el instrumento multilateral, puede concertar una convención bilateral que restrinja las normas de dicho instrumento. Estima que esta cuestión es tan importante que requiere ser votada por la Comisión. En otras palabras, se trata de determinar si las normas establecidas en el instrumento multilateral no pueden ser aplicables a los Estados que ratifiquen ese instrumento más que cuando no existan convenciones bilaterales.

Opina que la garantía verbal del Relator Especial está en desacuerdo con el texto del artículo 59. Agregando al final del párrafo 2 del artículo 59 las palabras « que complementen y extienden las reglas enunciadas en estos artículos », tal vez el Relator Especial podía eliminar esa contradicción.

23. El Sr. AGO dice que las referencias que el Relator Especial y el Secretario han hecho a la codificación del derecho del mar, como ejemplos de las relaciones entre los acuerdos multilaterales y los bilaterales, no son enteramente aplicables al caso que ahora examina la Comisión. Al tratar de las relaciones e inmunidades consulares, la Comisión no se enfrenta con unas cuantas convenciones bilaterales aisladas relativas a ciertos puntos concretos — como en el caso del derecho del mar — sino con una amplia serie de tales convenciones que abarcan frecuentemente todos los aspectos de las relaciones consulares. La misión de la Comisión consiste en unificar esas disposiciones. Por consiguiente, le sorprende la afirmación del Relator Especial de que el sistema suyo facilitará la tarea de la Comisión. Por el contrario, si todas las actuales convenciones consulares bilaterales hubieran de permanecer automáticamente en vigor, se anularía en gran parte la labor codificadora de la Comisión. La única finalidad del nuevo instrumento sería la de suplir las deficiencias no subsanadas por las convenciones bilaterales.

24. Si bien reconoce que el instrumento propuesto no ha de ser meramente una serie de normas rectoras, el orador no puede colocarse en el extremo opuesto, como han hecho algunos miembros. Si se supone que el proyectado instrumento puede reemplazar enteramente a la diversidad de reglas enunciadas en las convenciones consulares bilaterales, su aceptación implicará necesariamente la supresión de todas esas convenciones bilaterales, sin que las Partes tengan la posibilidad de mantenerlas en vigor siquiera mediante una acción positiva. Y esto será muy difícil de aceptar para algunos Estados, particularmente en vista de que ciertas convenciones bilaterales son sumamente detalladas y progresivas; en realidad, algunas de estas convenciones han proporcionado material para el proyecto de la Comisión. No habría entonces ninguna razón para que los Estados interesados no mantuviesen en vigor tales convenciones bilaterales, pero el artículo 59 debería redactarse de forma tal que se entienda que ese caso constituirá la excepción y no la regla y que los Estados deberían convenir expresamente entre ellos que ciertas convenciones bilaterales permanecerán vigentes. Debe añadirse una reserva análoga acerca de las convenciones bilaterales que se concierten en lo futuro y cuyas disposiciones puedan ir más lejos que las del instrumento multilateral; aun cuando en la práctica puede ser menos importante prever la posibilidad de concertar nuevas convenciones bilaterales, es preciso tener en cuenta que no es posible impedir que los Estados lo hagan así.

25. Agrega que no puede convenir enteramente con el Sr. Scelle en que el nuevo instrumento represente *ius cogens* y ninguna futura convención consular bilateral puede apartarse de los principios enunciados en

dicho instrumento, si bien la convención bilateral puede confirmar, complementar, extender o aclarar las disposiciones del instrumento multilateral. Tratándose de una cuestión como las relaciones e inmunidades consulares, no es evidentemente necesario que se enuncien demasiadas reglas de carácter imperativo. Además, dos Estados pueden convenir en reconocer a sus respectivos funcionarios consulares privilegios más amplios que los previstos en los artículos del proyecto de la Comisión. Por ejemplo, la Comisión ha decidido no conceder ciertos privilegios e inmunidades a los cónsules honorarios; pero cabe la posibilidad de que, en una convención bilateral, esas prerrogativas se extiendan a los citados funcionarios. Más aún, ciertos Estados podrían conceder a los funcionarios consulares determinadas exenciones que no estén previstas en el proyecto. De ahí que no se pueda disponer en el proyecto de la Comisión que ninguna de las convenciones bilaterales se apartará de las disposiciones del instrumento multilateral. Tampoco cree que tenga mucha importancia la falta de una disposición en tal sentido; desde luego, el Estado que esté dispuesto a ratificar el nuevo instrumento multilateral no pensará en derogar sus principios fundamentales en una convención bilateral.

26. En resumen, el orador no puede aceptar el sistema propuesto por el Relator Especial; estima que lo más que puede hacer la Comisión es redactar el artículo 59 de forma tal que permita a los Estados mantener vigentes ciertas convenciones bilaterales, pero sin disponer que todos esos acuerdos seguirán en vigor automáticamente. La Comisión deberá cuidarse de enunciar una regla demasiado categórica a este respecto.

27. El Sr. HSU dice que le han defraudado los textos propuestos en sustitución del artículo 59 del Relator Especial. La propuesta del Sr. Ago supone una mejora en cuanto a la forma, y la primera propuesta de ese texto es preferible al párrafo 1 del texto del Relator Especial. En la segunda propuesta, sin embargo, el Sr. Ago parece aceptar el sistema del Relator Especial. En opinión del Sr. Hsu, tal disposición es impropcedente puesto que contribuiría simplemente a anular el trabajo de la Comisión.

28. Agrega que, si en la conferencia de plenipotenciarios sobre relaciones e inmunidades consulares se presenta una propuesta inspirada en el artículo 59 del Relator Especial o en el texto propuesto por el Sr. Ago, tal vez se sienta obligado a votar en su favor por el deseo de llegar a un acuerdo. Pero la obligación de la Comisión es enunciar reglas de derecho internacional que sean aceptables para la comunidad de las naciones; es preciso dejar a un lado los intereses especiales de los Estados y encomendar a los diplomáticos las consideraciones de orden puramente político. Opina, por consiguiente, que debe suprimirse el artículo 59 a menos que se resuelvan de un modo satisfactorio las objeciones planteadas.

29. El Sr. EDMONDS cree que la Comisión debe aprobar un artículo acerca de la relación entre el proyecto sobre inmunidades consulares y las convenciones bilaterales, pero no aprueba la redacción que el Relator

Especial ha dado al artículo 59. Estima que no se plantea la cuestión de codificación; el artículo se refiere a la medida en que las disposiciones del proyecto influirán en los acuerdos bilaterales existentes o en los que se concierten más adelante. Los gobiernos que piensen firmar el nuevo instrumento multilateral se interesarán sobre todo en su repercusión sobre las convenciones bilaterales existentes y sobre su libertad para concertar otros acuerdos de esa índole. La mayoría de las convenciones bilaterales vigentes van mucho más allá y son más detalladas que los artículos propuestos por la Comisión; por lo tanto, no es razonable suponer que los gobiernos que aprueben el proyecto de la Comisión deseen renunciar a las convenciones bilaterales que han concertado después de muchas negociaciones y que se refieren a determinados problemas resultantes de las relaciones consulares entre ambas Partes.

30. Su principal reparo al proyecto del Relator Especial se refiere a la segunda frase del párrafo 1. Resulta sumamente difícil determinar cuáles son las cuestiones que no están regidas por las convenciones anteriores. Cabe incluso decir que la mayoría de los artículos del texto de la Comisión se aplican en cierta medida a las disposiciones de todas las actuales convenciones consulares bilaterales. A fin de disipar cualquier duda a este respecto, el orador propone que el artículo quede redactado del siguiente modo:

«Las disposiciones de los presentes artículos no obstan las convenciones bilaterales en vigor sobre relaciones e inmunidades consulares. Las Partes que aceptan los presentes artículos pueden concertar a su arbitrio convenciones bilaterales sobre relaciones e inmunidades consulares. Estas convenciones reglamentarán solamente sus relaciones, salvo en la medida en que las Partes aceptaren expresamente, en todo o en parte, las disposiciones de los presentes artículos.»

31. En la primera oración de esa propuesta se mantiene expresamente la validez de las convenciones bilaterales consulares en vigor. Si las Partes estiman que el nuevo instrumento multilateral representa una mejora respecto de las disposiciones de esas convenciones pueden denunciarlas, pero sin estar obligadas a hacerlo, lo cual no restaría validez a ninguna de las disposiciones que hayan aceptado para resolver los problemas especiales. Con arreglo al resto de la propuesta, los Estados están en libertad de concertar más adelante convenciones bilaterales y queda entendido que su aceptación de los artículos de la Comisión no excluye la posibilidad de que acepten convenciones bilaterales especialmente apropiadas a sus necesidades. De esta forma, las disposiciones progresivas de las convenciones bilaterales existentes no quedarían automáticamente abrogadas por la aceptación del instrumento multilateral y los Estados que juzgaran que algunas de las disposiciones del instrumento multilateral mejoran las disposiciones de las convenciones bilaterales podían acogerse a los beneficios de aquéllas. Agrega que no puede aceptar el criterio de que el proyecto de la Comisión vaya a abrogar todas las convenciones bilaterales existentes o que haya de impedir que se concierten en lo futuro convenciones bilaterales más detalladas y progresivas.

32. El Sr. FRANÇOIS coincide con el Sr. Scelle en que sería inadmisibles que la Comisión aprobara un texto con arreglo al cual, y contrariamente a los principios establecidos de derecho internacional, un Estado pueda suscribir un instrumento multilateral y quedar al propio tiempo en libertad de concertar convenciones bilaterales con disposiciones contrarias a las del instrumento multilateral. Sin embargo, no puede decir que las observaciones del Sr. Scelle sean muy pertinentes en lo que respecta al proyecto de la Comisión; se hallan más bien relacionadas con temas tales como la responsabilidad de los Estados, los derechos humanos y el derecho del mar. Durante las últimas semanas la Comisión se ha venido preocupando especialmente de formular disposiciones conciliatorias relativas a los derechos, privilegios e inmunidades que han de reconocerse a los cónsules y, por lo tanto, resulta difícil decir cuáles son realmente los principios de derecho internacional aplicables en esta materia. Encuentra difícil de sostener que un Estado que no exima a los cónsules del derecho del timbre, o que les niegue la facultad de enarbolar la bandera del Estado que envía en todos los medios de transporte, esté cometiendo una violación a las reglas del derecho internacional.

33. La codificación lleva consigo el riesgo de crear un derecho excesivamente rígido y de desentenderse de las opiniones divergentes. El instrumento multilateral que se propone deberá tener en cuenta la práctica de los Estados que se refleja en las convenciones bilaterales las cuales regulan tan sólo las relaciones *inter se*. Si las Partes en tales convenciones desean ir más allá que el proyecto de la Comisión, o no desean ir tan lejos, ya lo pensarán antes de firmar un instrumento con una cláusula que les impida hacerlo. Se muestra pues favorable al texto del Relator Especial, quizás con algunas mejoras de redacción, pero no puede apoyar la propuesta del Sr. Scelle. Refiriéndose a esta última dice que será sumamente difícil determinar hasta qué punto las convenciones consulares bilaterales confirman, complementan, extienden o aclaran las disposiciones de los instrumentos multilaterales; además, aun cuando generalmente es partidario del arbitraje como medio de resolver las controversias, no cree que este procedimiento sea adecuado en las circunstancias a que se hace referencia en la propuesta del Sr. Scelle. Estima que los Estados deben quedar en libertad para apartarse de las disposiciones contenidas en la convención multilateral, por lo que respecta a las convenciones bilaterales existentes y a las que se concierten en lo futuro, ya que las disposiciones aprobadas por la Comisión se refieren más a la práctica que a cuestiones de principio.

34. El Sr. AMADO no cree que la Comisión deba preocuparse excesivamente de la reacción de los gobiernos ante el proyecto de instrumento que está preparando; esas reacciones se pondrán de manifiesto en la conferencia de plenipotenciarios y, además, los gobiernos tendrán oportunidad de presentar observaciones al texto en un plazo breve. El cometido de la Comisión consiste en codificar el derecho internacional y promover su desarrollo progresivo; le sorprende la opinión de Sr. François, que equivale a negar ese cometido.

35. Tampoco puede estar de acuerdo con la opinión del Sr. Tunkin de que procede mantener el proyecto de artículo 59 presentado por el Relator Especial porque su aprobación contribuiría a acelerar la unificación del derecho internacional en lo que se refiere a las relaciones consulares. El deber de la Comisión es enunciar en la forma que estime más apropiada los principios de tal unificación y presentar el instrumento correspondiente a la Conferencia. La existencia de ese instrumento servirá de punto de unión entre los Estados, los cuales irán comprendiendo gradualmente la conveniencia de ratificarlo. Pero si el instrumento se declara abierto a la firma con una cláusula de excepción, que deje a todos los signatarios en libertad para no cumplir sus disposiciones, la unificación del derecho internacional en materia de relaciones e inmunidades consulares quedará retrasada en la práctica. El orador estima por consiguiente que procede suprimir el artículo 59 y remitir a los gobiernos el proyecto sin ninguna disposición en tal sentido, para que presenten sus observaciones.

36. El Sr. PAL estima que hace falta conservar una disposición como la contenida en el artículo 59. No cree que, incluso sin la existencia de tal disposición, las reglas normales de interpretación permitan obtener siempre los resultados previstos en el proyecto del Relator Especial. Las reglas a que diversos oradores han hecho referencia solamente podrían aplicarse si las dos series de normas se encontrasen en el mismo plano jurídico. Las reglas adoptadas de común acuerdo por algunas de las Partes no bastarán para modificar normas imperativas, a menos que la propia serie de estas normas no las someta a tal modificación.

37. Si el propósito de la Comisión es que las disposiciones del proyecto constituyan una norma de derecho, cabe legítimamente esperar que las futuras convenciones bilaterales se ajusten a tales disposiciones. Si hubiere algunas deficiencias en las disposiciones del proyecto, es legítimo que se permita subsanarlas mediante acuerdos bilaterales. Por ejemplo, la convención consular de 1952 entre el Reino Unido y Suecia contiene disposiciones detalladas sobre cuestiones marítimas que no figuran para nada en el proyecto de la Comisión. Opina que si el Reino Unido y Suecia aceptan un instrumento general como el que está preparando la Comisión, las disposiciones de su tratado bilateral que se refieren a cuestiones marítimas permanecerán en vigor. Estima asimismo que debe dejarse en libertad a los Estados para concertar en adelante convenciones bilaterales también, al objeto de suplir las deficiencias de esta índole que pueda haber en los artículos del proyecto de la Comisión.

38. Se ha dicho que una disposición como la contenida en el artículo 59 anularía los efectos de la totalidad del proyecto. El Sr. Pal no comparte esta opinión tan extremada. En este caso también, todo depende de lo que la Comisión desee hacer al presentar el proyecto de artículo. Si tiene el propósito de dejar el campo libre a los acuerdos entre las partes, y que las normas que se están preparando sólo tengan efecto cuando no existan tales acuerdos, no habría nada que objetar a

la disposición de que se trata. Las Partes no podrían declarar en vigor la totalidad del proyecto más que a falta de un acuerdo entre ellas. Es perfectamente corriente en derecho interno, especialmente en ciertas materias como las sociedades de personas, estipular que determinadas disposiciones únicamente son aplicables a falta de una convención entre las Partes. Las disposiciones de esta índole tienen por objeto remediar cualquier deficiencia que las Partes puedan haber dejado subsistir en un acuerdo. De ahí que nada se oponga a la adopción de una fórmula análoga cuando se trate de codificar ciertas disposiciones del derecho internacional, si el propósito es el mismo. Pero el Sr. Pal se da perfecta cuenta de que la finalidad de la Comisión es completamente distinta. El propio Relator Especial ha proclamado la función unificadora de estas reglas; otros han sostenido que constituyen normas de un derecho que no es indudablemente el derecho existente, pero que responde a las necesidades del desarrollo progresivo en esta esfera. Si es esto lo que se persigue, una disposición de tan amplio alcance es absolutamente inconveniente.

39. El problema consiste en saber hasta qué punto la Comisión desea imponer disposiciones uniformes, especialmente para impedir las prácticas discriminatorias. El Sr. Pal tiene la impresión de que la Comisión se propone enunciar las reglas mínimas en materia de relaciones e inmunidades consulares. De ser así la Comisión podría prever que no resultarían afectadas las convenciones bilaterales ya existentes, en tanto que sus disposiciones no sean inferiores al mínimo de que se trata, e insistir en que los futuros acuerdos bilaterales no deben apartarse de las reglas mínimas, en virtud de un principio análogo a aquél en que se funda la cláusula de la nación más favorecida en materia comercial. El Sr. Pal no puede sin embargo ir tan lejos como el Sr. Scelle quien, en realidad, quisiera dar obligatoriedad a todos los artículos del proyecto. Además, como quiera que en el proyecto se dice que las propias relaciones consulares están fundadas en el acuerdo de las Partes, no habrá inconveniente alguno en aplicar en este caso el principio contenido en la máxima *volenti non fit injuria*.

40. En conclusión, el Sr. Pal estima que la fórmula propuesta por el Sr. Ago puede ser útil para redactar una disposición en tal sentido.

### Organización de los trabajos de la Comisión

41. El Sr. LIANG (Secretario de la Comisión) propone que, siguiendo la práctica establecida en períodos de sesiones anteriores, la Comisión dedique dos sesiones — por ejemplo, las del 20 y 21 de junio de 1960 — a examinar el tema de la responsabilidad de los Estados (tema 3 del programa). Conviene que la Comisión examine este tema mientras se halla en Ginebra el observador del Comité Jurídico Interamericano. Recuerda que este tema figura tanto en el programa de la Comisión de Derecho Internacional como en el del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. El observador del Comité Jurídico Interamericano, que

realizó la labor preparatoria del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, tiene interés en asistir al debate de la Comisión acerca del tema de la responsabilidad de los Estados y no puede permanecer en Ginebra hasta la terminación del actual periodo de sesiones de la Comisión.

42. Añade que se encuentra asimismo en Ginebra el profesor Sohn de la Escuela de Derecho de Harvard y que, dados los estudios que en dicho centro jurídico se llevan a cabo acerca de la responsabilidad de los Estados, sería conveniente que el profesor Sohn asistiera también a los debates de la Comisión acerca de este tema.

43. Cree que la aprobación de su propuesta no entorpecería el plan de trabajo de la Comisión porque, mientras el Comité de Redacción prepara el proyecto definitivo de artículos sobre relaciones e inmunidades consulares, la Comisión tendrá que examinar otros temas de su programa. Propone por lo tanto, a reserva de la opinión del Relator Especial acerca de los temas correspondientes a relaciones consulares y a la responsabilidad de los Estados, que la Comisión dedique a principios de la semana entrante dos sesiones al examen del tema de la responsabilidad de los Estados.

44. El Sr. SANDSTRÖM no está conforme con la propuesta del Secretario de la Comisión. Esta debe conceder prioridad al tema de la diplomacia *ad hoc* (tema 5). Es muy importante que la Comisión examine este tema antes de la Conferencia que ha de celebrarse en Viena sobre relaciones e inmunidades diplomáticas. Es de deplorar que la Comisión no pueda preparar más que un proyecto preliminar sobre el tema de la diplomacia *ad hoc* y que no tenga tiempo para conocer las observaciones de los gobiernos acerca de ese proyecto, de conformidad con el procedimiento normal. Pero la Comisión debe preparar el menos un proyecto preliminar destinado a la Conferencia de Viena.

45. El Sr. SCALLE apoya al Sr. Sandström. La Comisión dispone apenas del tiempo necesario para llevar a cabo el examen del proyecto sobre relaciones e inmunidades consulares, y es esencial que examine asimismo el tema relativo a la diplomacia *ad hoc*. Además, no cree que conduzca a nada práctico celebrar breves debates generales sobre temas a los cuales la Comisión no puede dedicar más que una o dos sesiones en un periodo de sesiones.

46. El Sr. YOKOTA comparte las inquietudes expuestas por los oradores anteriores acerca del tiempo de que dispone la Comisión. Hablando como Presidente del Comité de Redacción agrega que, si se lo pide la Comisión, el Comité puede ir presentando algunos de los artículos del proyecto sobre relaciones consulares antes que los restantes al objeto de acelerar los trabajos de la Comisión.

47. El Sr. LIANG, Secretario de la Comisión, advierte que él no ha propuesto que se conceda prioridad al tema de la responsabilidad de los Estados, sino simplemente que la Comisión siga la práctica de dedicar algún tiempo a este tema en cada uno de sus periodos de sesiones. Se ha limitado a sugerir que la Comisión

dedique dos sesiones para examinar el tema de la responsabilidad de los Estados. Entiende que si la Comisión no examina este tema el lunes 20 de junio tendrá que hacerlo en una fecha posterior en la que no estarán presentes el observador del Comité Jurídico Interamericano ni el Profesor Sohn.

48. El Sr. GARCÍA AMADOR se muestra sorprendido de la fuerte oposición que encuentra la propuesta de Secretario. Recuerda que él accedió a que se concediera prioridad al tema de la diplomacia *ad hoc*, en vista de la proyectada conferencia de Viena (527.<sup>a</sup> sesión párr. 13). Señala que, en virtud de una decisión expresa de la Asamblea General, la Comisión debe conceder prioridad al tema de la responsabilidad de los Estados

49. Agrega que personalmente no tiene gran interés por que se sostenga un debate muy breve, limitado a uno o dos días solamente, pero opina que tal debate serviría al menos para corresponder al interés que el Comité Jurídico Interamericano y la Escuela de Derecho de Harvard muestran por las actividades de la Comisión acerca del tema de la responsabilidad de los Estados.

50. El Sr. HSU dice que, teniendo en cuenta la falta de tiempo, parece inoportuno dedicar dos sesiones a examinar la cuestión de la responsabilidad de los Estados. Pero la Comisión podría juzgar procedente reservar una sesión, o media sesión, para que el Relator Especial y el Profesor Sohn, de la Escuela de Derecho de Harvard y al Observador del Comité Jurídico Interamericano, presenten sus informes acerca del estudio sobre este tema.

51. El Sr. AGO piensa que se debe celebrar una sesión especial para que la Comisión pueda oír al Relator Especial tratar del tema de la responsabilidad de los Estados, al Profesor Sohn de la Escuela de Derecho de Harvard y al Observador del Comité Jurídico Interamericano. Pero tampoco cree que un debate muy breve, limitado a unas dos sesiones, sea suficiente para un tema tan importante como la responsabilidad de los Estados. Es preferible que la Comisión concentre su atención en este tema en uno de sus periodos de sesiones venideros.

52. El Sr. GARCÍA AMADOR dice que ya ha expuesto su opinión acerca del tema de la responsabilidad de los Estados en los diversos informes que preparó como Relator Especial (A/CN.4/96, 106, 111, 119 y 125). No tiene pues ningún interés especial en intervenir en la Comisión acerca de este particular, pero sí le interesa mucho escuchar la opinión de los miembros de la Comisión. Incluso las breves discusiones sostenidas en periodos de sesiones anteriores le fueron muy útiles para preparar sus informes. Posiblemente el observador del Comité Jurídico Interamericano y el Profesor Sohn se hallen en una situación análoga y tengan mucho más interés en escuchar la opinión de los miembros que en dirigir la palabra a la Comisión.

53. El Sr. EDMONDS propone que el debate se circunscriba a ciertos aspectos determinados del tema de la responsabilidad de los Estados.

54. Sir Gerald FITZMAURICE dice que, por su parte, está dispuesto a asistir a una o dos sesiones suplementarias de la Comisión a fin de examinar el tema de la responsabilidad de los Estados, si la Comisión estima que debe dedicar todo el tiempo disponible para sus sesiones ordinarias a los temas de las relaciones consulares y de la diplomacia *ad hoc*.

55. Recuerda que, en su período de sesiones precedente, la Comisión examinó brevemente un proyecto de informe que sobre la responsabilidad de los Estados había preparado la Escuela de Derecho de Harvard. Dicha Escuela ha preparado posteriormente un nuevo proyecto, en el cual se toman en consideración las observaciones expuestas por los miembros de la Comisión en el 11.º período de sesiones. Propone que se invite al profesor Sohn a explicar la diferencia entre el último proyecto y los anteriores. De esa forma los miembros de la Comisión tendrían la oportunidad de hacer observaciones acerca de los puntos que más les interesaran, después de escuchar la explicación de que se trata. Propone que la Comisión dedique la sesión del 20 de junio a oír al Profesor Sohn y a discutir su exposición. Luego, la Comisión podrá decidir si procede dedicar una segunda sesión a este tema.

56. El PRESIDENTE manifiesta que, si no hay ninguna objeción, entiende que la Comisión acuerda dedicar la sesión del lunes, 20 de junio de 1960, al tema de la responsabilidad de los Estados y a oír en ella al Profesor Sohn de la Escuela de Derecho de Harvard. La Comisión podía oír asimismo al observador del Comité Jurídico Interamericano, si desea intervenir en relación con este particular.

*Así queda acordado.*

Se levanta la sesión a las 13 horas.

## 562.<sup>a</sup> SESIÓN

*Miércoles 15 de junio de 1960, a las 9.30 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 59 (RELACIÓN ENTRE LOS PRESENTES ARTÍCULOS Y LAS CONVENCIONES ANTERIORES) [*continuación* \*]

1. El Sr. YASSEEN opina que la divergencia de opiniones con respecto a este artículo 59 refleja la preocupación, por un lado, de hacer que el proyecto de

convención sea aceptado por un gran número de Estados y, por otro, salvaguardar el valor del proyecto una vez que haya sido adoptado. En efecto, ciertos miembros han sostenido que la convención multilateral no debe prevalecer sobre las convenciones bilaterales anteriores y que tampoco debe impedir, en modo alguno, que las partes en el instrumento multilateral concierten convenciones bilaterales que se aparten de sus disposiciones. Otros, por el contrario, afirman la primacía de la convención una vez aprobada, por estimar que esta convención multilateral, que tiene por objeto unificar el derecho internacional en materia de relaciones consulares, debe prevalecer sobre las convenciones bilaterales ya existentes y privar a las partes del derecho de derogar sus disposiciones por medio de acuerdos internacionales. Estos últimos estiman poco oportuno permitir que los Estados que hayan aceptado el proyecto consideren la aceptación como una simple formalidad, y se consideren en completa libertad para apartarse de él.

2. El Sr. YASSEEN señala que este último razonamiento, si bien es justo en principio, no se aplica con igual fuerza a todas las disposiciones del proyecto. En efecto, algunas de sus cláusulas son fundamentales y así sucede, por ejemplo, con el artículo 27 (*Inviolabilidad de los archivos y de los documentos*) y con el artículo 29 (*Libertad de comunicaciones*) mientras que otras disposiciones del proyecto podían calificarse de *jus dispositivum*, que los juristas franceses llaman *règles supplétives* o *règles dispositives*. Si bien es cierto que los principios fundamentales deben prevalecer, no sucede lo mismo en cuanto a las *règles supplétives* o *dispositives*. En tales condiciones, la Comisión podría precisar cuáles son los artículos que contienen principios fundamentales de carácter imperativo y que las partes no pueden derogar mediante convenciones bilaterales.

3. Cabe preguntarse si es posible establecer reglas imperativas por medio de una convención internacional. A este respecto, el Sr. Yasseen señala a la atención de los miembros el Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas — instrumento que, a pesar de su carácter tan especial, no es más que una convención multilateral si se considera desde un punto de vista técnico.

4. A su juicio, una convención multilateral debe tener mayor fuerza que una bilateral; es uno de los casos en que la forma puede influir sobre el fondo. Y, por estas razones, el orador considera que la Comisión debería poder indicar qué reglas son las que considera imperativas.

5. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, responde a las observaciones hechas por el Sr. Ago (561.<sup>a</sup> sesión, párr. 23) y dice que el hecho de conservar el artículo 59 con su redacción actual no restaría importancia al proyecto de artículos. Las convenciones bilaterales en vigor regulan tan sólo una pequeña parte de las relaciones consulares en el mundo. El instrumento multilateral propuesto reglamentaría las relaciones consulares entre los grupos de dos Estados que no están obligados por ningún tratado bilateral, es decir, la gran mayoría de las relaciones entre Estados. Para convencerse de

\* Reanudación de los debates de la 561.<sup>a</sup> sesión.