

gado de negocios *ad interim* y un miembro del personal administrativo y técnico de una misión diplomática designado para hacerse cargo de los asuntos administrativos corrientes. En el consulado, la división del trabajo entre el jefe y el personal del mismo nunca ha sido tan rigurosa como la que se aplica en las misiones diplomáticas. Además, por razones de índole práctica, es impropio aceptar en el presente proyecto la norma establecida en el párrafo 2 del artículo 19 de la Convención de Viena, porque su aplicación podría interrumpir el funcionamiento del consulado en la espera del consentimiento del Estado de residencia. Puede ocurrir una nueva demora si el consentimiento no se otorga y si es preciso mandar a otra persona desde el Estado que envía o desde otro lugar para hacerse cargo del consulado. Después de todo, interesa también al Estado de residencia que no se produzca tal interrupción.

62. Por tales razones y en armonía con varias convenciones consulares, incluyendo la Convención de La Habana de 1928, opina que conviene dejar en libertad al Estado que envía para elegir como jefes interinos de los consulados entre los funcionarios y entre los empleados consulares. Desde luego, procede pedir al Comité de Redacción que establezca un texto apropiado en el que se ponga en claro que las personas del servicio general del consulado no pueden ser designadas jefes interinos del mismo.

63. El Sr. SANDSTRÖM hace suyas las observaciones del Relator Especial.

64. Duda que sea apropiada la referencia, en plural, a las «autoridades competentes», que figura en el párrafo 1 del artículo 16.

65. El Sr. BARTOŠ está en completo desacuerdo con el Relator Especial. En el concepto tradicional de las relaciones consulares, hay dos instituciones que corresponden a la de encargado de negocios *ad interim* y a la de miembro del personal administrativo y técnico de una misión diplomática que tenga a su cargo los asuntos administrativos corrientes: son el jefe interino de un consulado y una persona a la que se denomina procónsul. El Estado de residencia reconoce al primero mediante un exequátur o incluyéndolo en la lista consular; el segundo no tiene facultades para desempeñar ciertas funciones importantes ni goza de privilegios consulares, porque no tiene categoría consular. Conforme al derecho interno de varios países, ciertas funciones notariales y de otra índole únicamente pueden ejercerlas funcionarios que tengan categoría consular. El jefe interino de un consulado puede ser un funcionario subalterno del consulado, o un funcionario procedente de otro consulado, o un miembro de una misión diplomática. El procónsul es miembro del personal administrativo o técnico del consulado y no puede ser elegido entre las personas empleadas en el servicio particular del personal. En varias convenciones concertadas por Yugoslavia con otros Estados se establece la distinción entre estas dos categorías.

66. Incita a la Comisión y al Relator Especial, el cual no ha hecho mención alguna en su proyecto de la institución de procónsul, a que dediquen especial atención a este asunto en vista de la nueva disposición agregada

al párrafo 2 del artículo 19 de la Convención de Viena. En el curso de sus investigaciones encontró referencias frecuentes a la institución de los procónsules, pero no halló ninguna norma general de derecho internacional que rijan su condición jurídica.

67. Es de suponer que la condición que contiene el párrafo 2 del artículo 19 de la Convención de Viena ha sido incluido por estimarse que es necesario obtener el consentimiento del Estado de residencia antes de que las personas que allí se mencionan puedan ejercer funciones distintas a las que normalmente desempeñan. En defensa de su tesis, el Relator Especial ha dicho que exigir el consentimiento del Estado de residencia para el nombramiento de un jefe interino de consulado puede dar por resultado demoras e impedir el ejercicio de las funciones consulares. Sin embargo, la respuesta es evidente: cabe la posibilidad de nombrar jefe del consulado a un funcionario perteneciente a la misión diplomática del Estado que envía.

68. El Relator Especial ha procurado siempre proteger celosamente los intereses del Estado que envía, algunas veces con menoscabo de los intereses del Estado de residencia. Será preciso redactar con sumo cuidado el artículo 16, en vista del peligro de que los jefes interinos de un consulado permanezcan en dicho puesto con carácter semipermanente. Juristas con gran experiencia práctica le han informado de que algunos jefes interinos de consulados elegidos entre el personal administrativo y técnico de los mismos realizaron en numerosas ocasiones reclamaciones exageradas de privilegios consulares y ocasionaron otras dificultades, en mucha mayor medida que los jefes interinos elegidos entre los funcionarios consulares. Esto no puede suceder en los países de *common law*, en los que no es posible que ejerzan funciones consulares las personas que no posean el exequátur.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

## 592.ª SESIÓN

Jueves 18 de mayo de 1961, a las 10 horas

Presidente: Sr. Grigory I. TUNKIN

### Relaciones e inmunidades consulares (A/4425; A/CN.4/136 y Add.1 a 10, A/CN.4/137)

(continuación)

[Tema 2 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS (A/4425) (continuación)

#### ARTÍCULO 16 (Jefe interino del consulado) (continuación)

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a que continúe su examen del artículo 16 del proyecto sobre relaciones e inmunidades consulares (A/4425).
2. Sir Humphrey WALDOCK, refiriéndose a una

cuestión planteada por el Sr. Ago acerca de la práctica de los Estados que habitualmente exigen un exequátur al personal auxiliar (591.<sup>a</sup> sesión, párr. 58), dice que, en general, las convenciones concertadas por dichos Estados tratan el fallecimiento de un cónsul, o su ausencia por cualquier otro motivo, como una situación especial que exige una solución especial. Por lo común, las convenciones son muy liberales en cuanto a la actuación temporal de otro funcionario. Cita los términos del artículo 7 de la Convención consular entre el Reino Unido e Italia<sup>1</sup> en el que se reconoce, a condición de que se notifique al gobierno del Estado de residencia, el derecho general a destinar temporalmente otro funcionario consular, o incluso un empleado, al desempeño de las funciones consulares.

3. En cuanto a los privilegios, esa Convención es menos generosa que varias otras que ha examinado y que extienden a los empleados que actúen como jefes de oficina consular los mismos privilegios de que goza la persona a quien reemplazan.

4. La Convención más reciente que ha consultado es la firmada por Austria y el Reino Unido el 24 de junio de 1960<sup>2</sup>, que es algo menos liberal. El artículo 6 de dicha Convención dice así:

«1. Si un funcionario consular fallece, está ausente o por cualquier otro motivo no puede desempeñar sus funciones, el Estado que envía tendrá derecho a nombrar un sustituto, y la persona así nombrada será reconocida en su calidad de tal tan pronto como se notifique su nombramiento a la autoridad competente del Estado de residencia. Mientras dure su nombramiento, dicha persona recibirá el mismo trato que se concedería al funcionario consular a quien reemplaza o el que ella misma recibiría si el nombramiento tuviera carácter permanente, si éste resultara más favorable.

«2. El Estado de residencia no estará obligado, sin embargo, en virtud del párrafo 1 de este artículo:

«a) a considerar como autorizada para desempeñar funciones consulares en el territorio a ninguna persona a quien no reconozca ya la condición consular o diplomática; ni

«b) a extender a cualquier persona que desempeñe con carácter interino las funciones consulares, cualquier derecho, privilegio, exención o inmunidad cuyo ejercicio o goce esté sometido por esta Convención al cumplimiento de una condición determinada, a menos que esta persona satisfaga dicha condición.»

5. En virtud de esta Convención, el Estado de residencia no tiene la obligación de reconocer a un empleado que haya sido nombrado para desempeñar con carácter interino las funciones consulares como si estuviera calificado para desempeñar dichas funciones.

6. El Sr. VERDROSS propone que en el párrafo 1 del

artículo 16 se agregue un nuevo apartado que diga así:

«Caso de no estar presente ningún funcionario del consulado, un empleado consular podrá, con el consentimiento del Estado de residencia, ser designado por el Estado que envía para hacerse cargo de los asuntos administrativos corrientes del consulado.»

7. El propósito de esta cláusula adicional es eliminar la contradicción entre lo que se dice en el párrafo 7) del comentario al artículo 13, es decir, que el exequátur concedido al jefe de la oficina sólo comprende al personal consular, y lo que se dice en el párrafo 3) del comentario al artículo 16 según el cual, de no haber disponible ningún funcionario consular, puede elegirse como jefe interino del consulado a un empleado consular. A su juicio, un empleado sólo puede quedar a cargo de los asuntos administrativos corrientes del consulado e indudablemente no puede desempeñar todas las funciones consulares.

8. El Sr. ERIM dice que el párrafo 1 del artículo 16 sería aceptable si se modifica su redacción para que en él se estipule que el jefe interino del consulado debe elegirse entre los funcionarios consulares de la misma oficina o de otra, o entre el personal de la misión diplomática.

9. La enmienda propuesta por el Sr. Verdross sería demasiado restrictiva y no permitiría que se nombrara a un funcionario consular de otra oficina o a un funcionario diplomático.

10. El Sr. PADILLA NERVO dice que el efecto de la enmienda del Sr. Verdross sería dar un paso atrás. En varias convenciones consulares bilaterales se exige que el Estado que envía notifique por anticipado al Estado de residencia los nombres de todos los miembros del personal consular, ya sean funcionarios o empleados. También permiten que un empleado consular se haga cargo interinamente del consulado en caso de fallecimiento, ausencia o imposibilidad de actuar del jefe de oficina. El reconocimiento de dichos jefes interinos de consulado por parte del Estado de residencia, tiene carácter provisional.

11. Como un ejemplo de que el criterio propuesto por el Sr. Verdross no se basa en la práctica actual, cita el artículo 7 de la Convención consular de 1954 entre el Reino Unido y México<sup>3</sup>. Una disposición similar figura en el párrafo 4 del artículo 1 de la Convención consular de 1942 entre los Estados Unidos y México<sup>4</sup>.

12. Otra objeción que puede hacerse a la enmienda del Sr. Verdross es que, por oposición al caso de una misión diplomática, sería difícil en el caso de un consulado trazar la línea divisoria entre las funciones estrictamente consulares y los asuntos administrativos corrientes.

13. La Comisión no debe imponer restricciones detalladas en cuanto a la categoría de las personas entre quienes puede ser elegido el jefe interino, pues dicha reglamentación podría constituir una intervención injustificada en el poder soberano del Estado que envía para determinar el modo en que se cumplirá el trabajo del

<sup>1</sup> Los términos del artículo 7 de dicha Convención son idénticos a los del artículo 7 de la Convención consular entre el Reino Unido y Suecia, véase *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires, Série législative des Nations Unies*, Vol. VII (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta 58.V.3), pág. 470.

<sup>2</sup> *Command paper* 1300.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, Vol. 331, 1959, N.º 4750, págs. 22 y siguientes.

<sup>4</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, Vol. 125, 1952, págs. 302 y siguientes.

consulado cuando por una u otra razón el jefe de la oficina no puede ejercer sus funciones. La Comisión debe tener como guía la libertad que permiten las convenciones vigentes.

14. Por todas estas razones no puede aceptar la enmienda del Sr. Verdross.

15. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, en respuesta a una pregunta hecha por el Sr. Sandström en la sesión anterior acerca de las «autoridades competentes» que se mencionan en el párrafo 1 del artículo 16 (519ª sesión, párr. 64), dice que no es posible ser más concreto porque la práctica dista mucho de ser uniforme. La cuestión de las autoridades a quienes ha de dirigirse la comunicación debe encontrar su respuesta en el derecho interno. Por ejemplo, en un Estado federal es posible que la comunicación deba enviarse a las autoridades del Estado provincial en el que radica la circunscripción consular. Si la circunscripción consular se limita a la zona de un puerto, tal vez tenga que dirigirse a las autoridades municipales.

16. Con respecto al punto interesante de si debe distinguirse entre la dirección del consulado y la organización de sus asuntos administrativos corrientes, sobre todo en los casos en que no se dispone de un funcionario consular para ser nombrado jefe interino de la oficina, sigue pensando que no conviene ser demasiado estricto ya que la situación es puramente transitoria. Los ejemplos de la práctica actual mencionados por el Sr. Padilla Nervo confirman ese parecer y demuestran que los Estados permiten una amplia libertad para la elección de las personas que actúan como jefes de consulado. No cree pues que deba hacerse la distinción en el proyecto, ya que no hay teoría que la sustente, ni un solo ejemplo que mostrar en las convenciones recientes.

17. El Sr. AMADO dice que los ejemplos citados por Sir Humphrey Waldock y el Sr. Padilla Nervo son muy ilustrativos e indican que el Estado que envía puede nombrar empleados consulares para que se hagan cargo interinamente de un consulado.

18. Quizá peque de poco ortodoxo atreviéndose a preguntar si vale la pena de introducir en el actual proyecto la institución de «jefe interino del consulado», de la que no cree que se hable en los tratados sobre relaciones consulares. Aunque reconoce que debe preverse el ejercicio interino de las funciones consulares cuando no puedan ser desempeñadas por el propio jefe del consulado.

19. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, dice que la práctica varía considerablemente y la Comisión deberá elegir, por tanto, entre un sistema más restrictivo y otro que lo sea menos. Después de escuchar los argumentos expuestos en apoyo de ambos criterios, toma un punto de vista liberal y no ve cuál sería la ventaja de seguir demasiado de cerca el artículo 19 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas (A/CONF.20/13).

20. No parece que haya necesidad de crear una nueva institución análoga a la prevista en el párrafo 2 del artículo 19 de dicha Convención. Además, como ha señalado el Sr. Padilla Nervo, no sería fácil diferenciar los asuntos propiamente consulares de los asuntos administrativos corrientes del consulado. Desde luego, en una misión

diplomática un encargado de negocios interino puede desempeñar todas las funciones que normalmente desempeña un embajador, tales como la participación en negociaciones políticas importantes; pero como un cónsul no se ocupa de esa clase de relaciones políticas no habrá peligro en permitir que el jefe interino de una oficina consular sea elegido entre una clase más extensa de personas.

21. El párrafo 1 del artículo 16 puede aceptarse en la inteligencia de que se modificará la redacción para tener en cuenta la preocupación expresada por el Sr. Erim, quien teme que el texto actual pueda interpretarse equivocadamente en el sentido de que el personal de servicio puede asumir temporalmente un consulado. También debe quedar en claro que puede designarse como jefe interino del consulado a un funcionario de otro consulado, o de una misión diplomática, o a una persona enviada especialmente desde el Estado que envía. Al parecer, en el caso de una persona enviada especialmente deberían cumplirse las formalidades habituales, pero en el de los demás sólo se necesitaría una comunicación al Estado de residencia. Si la Comisión puede convenir en que el Comité de Redacción revise el texto en ese sentido, también sugerirá que se siga en todo lo posible la redacción de la primera oración del párrafo 1 del artículo 19 de la Convención de Viena, puese en él se menciona concretamente el carácter provisional de este arreglo, durante el cual el jefe interino podrá ejercer todas las funciones del jefe titular de la oficina y podrá beneficiar de los mismos derechos.

22. El Sr. AGO dice que los ejemplos de la práctica vigente mencionada por Sir Humphrey Waldock parecen indicar que por lo general no se necesita el consentimiento del Estado de residencia para nombrar a un jefe interino de consulado.

23. Al hablar de la posible distinción entre el nombramiento de un funcionario consular o diplomático y el de un miembro del personal administrativo o técnico de un consulado para que actúen como jefe de la oficina, dice que a primera vista la enmienda del Sr. Verdross parece razonable, pero el Sr. Padilla Nervo ha señalado sus defectos en forma convincente. Por ejemplo, ¿deben considerarse o no como asuntos administrativos corrientes de un consulado la extensión de pasaportes, la tutela de menores, la redacción de testamentos o las investigaciones a bordo de los buques? Es claro que sería muy difícil hacer esta distinción y tal vez la Comisión no deba intentarlo.

24. Está en favor de la sugerencia del Presidente de que la disposición debe destacar el carácter provisional de la institución de jefe interino del consulado. Además, le parece deseable manifestar que los miembros del personal administrativo y técnico de un consulado pueden también ser nombrados jefes interinos del consulado en circunstancias excepcionales. Debe también indicarse quién debe comunicar al Estado de residencia el nombramiento de un jefe interino del consulado.

25. Si se destaca claramente el carácter provisional de la institución, no se pondrán en peligro los intereses del Estado de residencia, puesto que cuando un jefe interino permanece demasiado tiempo en ese cargo dicho Estado

siempre podrá advertir que la persona de que se trate no es ya aceptable en dicha calidad.

26. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, señala al Sr. Amado que el título «jefe interino del consulado» aparece en diversas convenciones consulares y no es una innovación. El artículo 16 trata de una situación que se plantea en la práctica.

27. El Sr. AMADO dice que aún no le han convencido de que se necesite realmente introducir ese título en el proyecto.

28. El Sr. VERDROSS dice que no insistirá en su enmienda en vista de la considerable oposición que ha encontrado, pero quiere señalar que los nombramientos transitorios a veces duran demasiado tiempo. La Comisión ha decidido que no se necesita exequátur para los funcionarios consulares y sería una contradicción permitir a un empleado consular, aun con carácter interino, ejercer funciones consulares y, por ejemplo, comparecer en nombre de los nacionales del Estado que envía en los tribunales del Estado de residencia.

29. El Sr. BARTOŠ dice que le resulta imposible aceptar la opinión general que parece surgir del debate. Consciente de su deber, como miembro de la Comisión, para con el público y los juristas conocedores del actual estado de cosas en el mundo moderno, se siente obligado a exponer cuál es la práctica actual.

30. Algunos Estados disponen en la propia carta patente que un funcionario consular puede hacerse cargo de una oficina si el jefe del consulado, por una razón u otra, no puede desempeñar sus funciones. Y se obtiene un exequátur para dicho funcionario. Otros Estados nombran un jefe interino del consulado en un caso concreto para hacerse cargo de los asuntos del consulado hasta que el jefe titular reasuma sus funciones.

31. En los Estados Unidos de América, un cónsul cuya carta patente ha sido comunicada a la autoridad pertinente pero que aún no ha recibido su exequátur es llamado cónsul «interino». Tal fue el caso de un cónsul en Nueva York que esperó su exequátur durante seis años y que durante todo ese período fue considerado como cónsul interino. En la práctica de los Estados Unidos el término «interino» parece ser más o menos equivalente al de *gérant* en la terminología jurídica europea. Ambas designaciones aparecen en las listas consulares.

32. También se conoce la práctica, que ya ha discutido la Comisión, de nombrar provisionalmente a un funcionario consular para que reemplace al jefe de la oficina durante la ausencia de éste.

33. Existe, por último, la práctica que ya ha descrito (591.<sup>a</sup> sesión, párr. 65) (aunque no insistirá en el término «procónsul») de nombrar miembros del personal técnico o administrativo que no son funcionarios consulares, en calidad de jefes interinos del consulado.

34. Por tratarse del desarrollo progresivo del derecho, está dispuesto a apoyar la tesis de que no debe hacerse distinción entre los funcionarios consulares y los empleados cuando se les nombra para actuar con carácter transitorio como jefes de consulado, pero destaca que hay un importante problema de precedencia que deberá ser resuelto. Se opone enérgicamente a la idea de extender

todos los derechos y privilegios del jefe del consulado a los jefes interinos del consulado que no tienen categoría consular, pero es ciertamente lo que debería hacerse en el caso de funcionarios con rango consular que han sido autorizados para reemplazar al jefe del consulado, a fin de salvaguardar los intereses y el prestigio del Estado que envía.

35. En cuanto a las inmunidades, cree que los empleados que actúan como jefes del consulado deben gozar de ellas, por ser importante que gocen de protección incluso para el desempeño de funciones secundarias.

36. Es obvio que es al Estado que envía a quien le corresponde decidir en un sentido amplio cuál debe ser el alcance de las facultades de un jefe interino del consulado, y el Estado de residencia sólo puede objetar si se ha excedido el alcance normal de las funciones consulares según las determinan las convenciones generales, el derecho consuetudinario o los acuerdos especiales.

37. El PRESIDENTE hace notar que la Comisión no se ocupa ahora del orden de precedencia del jefe interino del consulado puesto que el párrafo 5 del artículo 17 trata de esa cuestión. Además, el artículo 16 se refiere solamente al caso de que el jefe interino del consulado gestione temporalmente los asuntos del consulado. La posibilidad del ejercicio de otras funciones *ad interim* ha de ser objeto de acuerdo entre los dos Estados interesados.

38. El Sr. SANDSTRÖM acepta la modificación propuesta por el Presidente y por el Sr. Ago. No obstante, a su juicio estaría bien que el gobierno del Estado de residencia hiciera la comunicación de que se habla en la primera oración del artículo 15.

39. Pregunta al Relator Especial si el jefe interino del consulado que sea empleado del consulado disfrutará de exención fiscal y de franquicia aduanera. Pone en duda que esa medida resultase acertada.

40. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, contesta que el jefe interino del consulado elegido de entre los empleados del consulado disfrutará de las mismas exenciones que los demás jefes interinos de consulado. La labor de la Comisión consiste en unificar la práctica internacional existente; no se pueden negar a un jefe de oficina determinados privilegios e inmunidades simplemente por el hecho de que ejerza sus funciones interinamente.

41. El Sr. AMADO dice que, si bien la exposición del Sr. Bartos ha aclarado alguna de sus dudas más graves, sigue pensando todavía que el título que se da en francés (*gérant intérimaire*) da a entender que algunos funcionarios que actúan *ad interim* no ejercen sus funciones de manera temporal.

42. El Sr. YASSEEN estima que existen dos posibles maneras de resolver esa cuestión. Si se quiere elegir al jefe interino del consulado entre los miembros del personal administrativo y técnico, será necesario limitar sus funciones a los asuntos administrativos corrientes —por difícil que resulte distinguir esas funciones de las funciones consulares normales— o bien obtener la autorización del Estado de residencia, en caso de que el Estado que envía quiera confiarle las funciones consulares normales. La validez de los actos realizados por los funcio-

narios consulares presupone que esos funcionarios sean competentes para realizarlos. Ahora bien, la competencia no depende solamente del Estado que envía sino también del Estado de residencia. Los miembros del personal administrativo y técnico son admitidos en el Estado de residencia para ejercer funciones administrativas y técnicas. Así pues, si bien se puede decir que los funcionarios consulares, que no son jefes de oficina consular, gozan de la autorización, por lo menos tácita, del Estado de residencia para poder ejercer las funciones de jefe interino y desempeñar las funciones consulares normales, no puede pretenderse que ocurra lo mismo por lo que respecta a los miembros del personal administrativo y técnico.

43. Sir Humphrey WALDOCK dice que se aclararían ciertas dudas de ser más concreto el título del artículo 16. La expresión «Desempeño temporal de las obligaciones del jefe de oficina en caso de que esté vacante el puesto de jefe del consulado o de que éste no pueda ejercer sus funciones temporalmente», o una redacción similar, haría que el artículo tratara sólo de situaciones interinas.

44. En lo que se refiere al fondo del artículo, conviene con el Presidente y con el Sr. Ago en que es difícil establecer una distinción válida entre las funciones administrativas y otras funciones consulares. Si las funciones administrativas se limitasen a ser las actividades que se llevan a cabo dentro del consulado, la cuestión sería de orden interno para el Estado que envía. En cambio, si las funciones administrativas incluyen determinadas funciones consulares propiamente dichas, es esencial que se autorice al jefe interino del consulado a que lleve a cabo toda la labor que realmente constituye la actividad cotidiana del consulado; y ése es en realidad el verdadero objeto del artículo 16.

45. Desde el punto de vista de la redacción, el artículo no debe ser demasiado imperativo particularmente en su aplicación a los casos en que un empleado del consulado haya de asumir las funciones de jefe de oficina. Es mejor, por tanto, que se utilice la redacción de un cierto número de convenciones bilaterales, y declarar que la dirección del consulado «puede» asumirla temporalmente el jefe interino del consulado. Además, tal redacción estará más de acuerdo con el hecho de que el Estado que envía es el único que está en condiciones de tomar una decisión sobre el nombramiento.

46. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, señala al Sr. Yasseen que un empleado del consulado es una persona que ya ha sido reconocida por el Estado que envía, pero que el exequátur sólo se exige normalmente para el jefe de oficina. Por otra parte, el artículo 21 dice claramente que sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 11, 22 y 23, el Estado que envía nombra a su arbitrio a los miembros del personal consular. En lo que respecta a la capacidad de las personas interesadas para desempeñar sus funciones, en varias ocasiones funcionarios consulares le han dicho que los empleados administrativos que llevan muchos años en la carrera consular suelen tener un conocimiento y una experiencia más amplios de la labor del consulado que un funcionario de carrera que haya sido destinado por primera vez a un consulado. En todo caso, la responsabilidad en la materia recae sobre el Estado que envía, quien en determinados

casos puede restringir las funciones del jefe interino del consulado; debe ser dicho Estado, de todos modos, quien tome una decisión.

47. El Sr. ERIM dice que se ha propuesto que se comunique el nombre del jefe interino del consulado antes de que el puesto quede vacante o de que el jefe de oficina no pueda ejercer sus funciones. Para el caso en que se den circunstancias urgentes en que fuese llamado a asumir el consulado un jefe interino, sería aconsejable insertar en el párrafo 1 una disposición indicando que dicha comunicación se haga por anticipado.

48. El debate ha puesto de manifiesto que existe una cierta discrepancia entre la práctica internacional actual al respecto y la solución que la lógica dicta. Hace falta conceder al jefe de oficina consular un exequátur en debida forma o con carácter temporal. Lo que significa que hace falta el consentimiento del Estado de residencia para tal nombramiento; pero no en el caso del jefe interino del consulado, aun cuando tenga que ejercer las mismas funciones. Lógicamente debe darse al Estado de residencia la oportunidad de rechazar o aceptar al jefe interino del consulado; pero el sistema más liberal es el consagrado por la práctica internacional y parece ser aconsejable que la Comisión codifique tal sistema.

49. El PRESIDENTE hace observar que la opinión que al parecer prevalece en la Comisión es la de que se considere la situación de los jefes interinos de consulado como excepcional y temporal, y que se acepte la fórmula más liberal. También será útil modificar el título del artículo en los términos propuestos por Sir Humphrey Waldo, a fin de subrayar el carácter interino del caso. Puede encargarse al Comité de Redacción que busque la redacción adecuada. También parece ser que la opinión general de la Comisión es que se apruebe el párrafo 2 en su forma actual, y el párrafo 1 con unas cuantas modificaciones. Debe indicarse que los funcionarios consulares y los empleados del consulado podrán ser designados para asumir temporalmente las funciones de jefe de oficina, y debe subrayarse el carácter excepcional del nombramiento de los empleados del consulado. En lo que se refiere a la comunicación, puede pedirse al Comité de Redacción que tome en cuenta el párrafo 1 del artículo 19 de la Convención de Viena y que incorpore la propuesta del Sr. Erim de que siempre que ello sea posible, tal comunicación se haga por anticipado.

50. Propone que se encargue al Comité de Redacción un nuevo artículo, teniendo todo esto en cuenta.

*Así queda acordado.*

#### ARTÍCULO 17 (Precedencia)

51. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que en general el artículo 17 ha sido aceptado por la mayoría de los gobiernos. Sólo el de los Estados Unidos (A/CN.4/136/Add.3) ha declarado que accedería a que se incluyese un artículo por el mismo estilo, o bien que se suprimiese el propuesto, con lo cual la precedencia de los funcionarios consulares habría de determinarse conforme a las costumbres del país. El Gobierno de los Países Bajos ha propuesto que se sustituya la palabra «cónsules» por las palabras «funcionarios consulares» (A/CN.4/136/Add.4); por su parte, considera que

estaría más en conformidad con el contexto del proyecto sustituir la palabra «cónsules» por las palabras «jefes de oficina consular». Finalmente, el Gobierno de Bélgica (A/CN.4/136/Add.6) ha formulado algunas observaciones de detalle y ha sugerido que se modifique el final del párrafo 3 haciendo referencia a la situación de los cónsules que no son jefes de oficina. Dicho Gobierno considera también que la regla establecida en el párrafo 4 debería ser aplicable incluso en el caso de que existiera una diferencia de categoría.

52. A su parecer, las dos cuestiones que ha de solucionar la Comisión son: si el artículo debe o no limitarse a los jefes de oficina, y, en caso afirmativo, la forma en que ha de regularse la situación de los funcionarios consulares que no son jefes de oficina consular.

53. El Sr. BARTOŠ dice que aprueba el texto actual del artículo. La observación del Gobierno de los Estados Unidos ha sido evidentemente inspirada por la diversidad de los principios conforme a los que se rige la precedencia en las diferentes ciudades de aquel país; en algunas de ellas, los cónsules generales se reúnen para elegir al decano del cuerpo consular. La mejor solución sería, sin embargo, que la Comisión estableciese un procedimiento de carácter universal basado en la antigüedad en la clase, aun a pesar de que este método sea menos democrático que la elección de un decano.

54. El Sr. AGO está de acuerdo con el Relator Especial en que los párrafos 1, 2 y 3 deben referirse al jefe de oficina consular, y propone que se suprima el párrafo 4. Respecto al párrafo 5, sería preferible hacer referencia a los «jefes interinos del consulado» en lugar de a los «funcionarios consulares encargados interinamente de un consulado», con lo cual se evitaría un nuevo debate sobre el artículo 16.

55. El Sr. FRANÇOIS cree que si se aprobasen las sugerencias del Sr. Ago, quizá fuera conveniente sustituir el párrafo 4 por una disposición similar a la del artículo 17 de la Convención de Viena, con el fin de que las autoridades competentes del Estado de residencia sepan los nombres de los funcionarios subalternos.

56. El Sr. YASSEEN considera que el párrafo 4 puede ser útil, especialmente incorporando a él la sugerencia del Gobierno de Bélgica a propósito de que la regla establecida en dicho párrafo sea aplicable incluso en el caso de que existiera una diferencia de categoría.

57. El Sr. ERIM hace notar, en relación con el párrafo 5, que los empleados del consulado pueden actuar temporalmente como jefes de oficina consular. En dicho caso, si un radiotelegrafista actuase como jefe de oficina, podría tener precedencia sobre los cónsules de carrera, quienes conforme a la práctica seguida en Turquía tienen condición jurídica diplomática, o sobre los diplomáticos. Existen otros países que se encuentran en la misma situación. La Comisión debe examinar esta cuestión detenidamente.

58. El Sr. AGO observa que lo que importa no son los antecedentes del jefe interino de oficina consular, sino el hecho de que haya sido nombrado para desempeñar temporalmente ciertas funciones. En el artículo 16 debe ponerse de relieve que los casos en cuestión son excepcionales, y se admiten con carácter extraordinario y tem-

poral; pero una vez que se ha nombrado jefe interino de oficina consular a la persona interesada, la precedencia irá determinada por las funciones que desempeña.

59. Está de acuerdo con la sugerencia del Sr. François de que se añada una disposición relativa al orden de precedencia dentro del consulado, pero cree que sería preferible hacerlo en un artículo aparte, con el fin de establecer una distinción entre la precedencia en el exterior y la precedencia interna.

60. El PRESIDENTE, hablando en calidad de miembro de la Comisión, dice que en un principio se sintió también inclinado a favor de la supresión del párrafo 4, pero que actualmente tiene algunas dudas a ese respecto. Quizá sea aconsejable, por razones de orden práctico, conservar las disposiciones de dicho párrafo de modo que quede prevista una situación que se plantea en el caso de los consulados pero no en el de las misiones diplomáticas. Si el jefe de la oficina consular fuese un vicecónsul, tendría precedencia no sólo sobre otros vicecónsules sino también sobre el cónsul que fuese funcionario subalterno en el consulado general de otro país en la misma ciudad.

61. Sir Humphrey WALDOCK está de acuerdo con el Sr. Yasseen en cuanto a la utilidad de la disposición que figura en el párrafo 4. No obstante, propone que se la haga figurar después del párrafo 5 porque, contrariamente a los otros cuatro párrafos, no se refiere a la precedencia de los jefes de oficina entre sí sino a la precedencia de éstos sobre otros funcionarios consulares.

62. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, declara que no tiene inconveniente en aceptar la enmienda propuesta por Bélgica, con la cual el párrafo 4 quedaría del modo siguiente: «Los jefes de oficina titulares, cualquiera que sea su categoría, tienen precedencia sobre los funcionarios consulares que no lo son.» Sin embargo, se pregunta si esa aclaración no va demasiado lejos y si, por el contrario, no sería más indicado, en derecho consular, aplicar la norma de que los jefes de oficina tienen precedencia únicamente sobre los funcionarios de la misma clase.

63. Apoya también la propuesta del Sr. François de que se incluya una disposición similar a la del artículo 17 de la Convención de Viena, que sería de utilidad en el proyecto.

64. El Sr. BARTOŠ dice que el lenguaje utilizado en el artículo 17 del proyecto peca de cierta ambigüedad porque en su redacción han influido dos sistemas diferentes: uno conforme al cual todos los cónsules, y no sólo los jefes de oficina consular, necesitan obtener el exequátur y tienen una categoría determinada por la fecha de concesión de dicho exequátur, y otro según el cual sólo los jefes de oficina consular necesitan obtener el exequátur.

65. Está de acuerdo con la propuesta de que el artículo regule solamente la precedencia de los jefes de oficina, con lo cual se eliminaría la ambigüedad a que antes ha hecho referencia. Apoya además la propuesta del Sr. François de que se incluya una disposición separada relativa a la precedencia de los funcionarios consulares subalternos, tanto si necesitan obtener el exequátur como en caso contrario.

66. Quiere, finalmente, aprovechar la ocasión para referirse a un problema distinto, que la Comisión haría bien en examinar a su debido tiempo. Es frecuente que un miembro de una misión diplomática actúe como cónsul en su puesto de jefe de la sección consular de dicha misión. La embajada a que pertenece puede entonces pedir que su nombre siga figurando en la lista diplomática, aunque al mismo tiempo se le reconozca como funcionario consular. Ese ha sido el caso, por ejemplo, de las embajadas de los Estados Unidos de América y del Reino Unido en Belgrado. El problema que entonces se plantea es el de saber si el jefe de la sección consular de una embajada tiene categoría de jefe de oficina consular, y a que clase pertenece.

67. El PRESIDENTE, resumiendo la situación por lo que respecta al artículo 17, dice que al parecer se está de acuerdo en los siguientes puntos:

i) en los párrafos 1, 2 y 3 deben sustituirse las referencias a los cónsules por referencias a los jefes de oficina consular;

ii) al preparar el texto del párrafo 5, el Comité de Redacción debe tener en cuenta las modificaciones del artículo 16 aprobadas por la Comisión;

iii) la disposición del párrafo 5 debe preceder a la del párrafo 4;

iv) conviene aprobar el nuevo texto propuesto por Bélgica para el que antes era párrafo 4 del proyecto; y

v) de acuerdo con la propuesta del Sr. François, el Comité de Redacción debe preparar una nueva disposición inspirada en el artículo 17 de la Convención de Viena, que constituirá un nuevo párrafo del artículo o bien un artículo aparte.

68. Si no hay nada que objetar, entenderá que la Comisión está de acuerdo sobre lo que antecede.

*Así queda acordado.*

#### ARTÍCULO 18 (Cumplimiento ocasional de actos diplomáticos)

69. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que en el curso del debate sobre el informe que se examina, que tuvo lugar en la Sexta Comisión de la Asamblea General, la delegación de Venezuela señaló que la legislación de su país prohíbe combinar las funciones diplomáticas con las consulares (659.ª sesión, párr. 42).

70. El Gobierno de los Países Bajos ha propuesto en sus observaciones que se sustituya la palabra «cónsul» por las palabras «jefe de una oficina consular». El Gobierno de Noruega (A/CN.4/136) ha considerado el artículo 18 totalmente innecesario, opinión que comparte el Gobierno de los Estados Unidos. El Gobierno de Yugoslavia (A/CN.4/136) ha considerado asimismo que dicho artículo debe omitirse, porque el cumplimiento ocasional de actos de carácter diplomático debería ser tratado en los artículos relativos a las relaciones e inmunidades diplomáticas y no en los artículos relativos a las relaciones consulares.

71. Según se indica en el párrafo 1) del comentario, la Comisión ha propuesto el artículo 18 con el fin de recoger una práctica existente. Por su parte, pone de

relieve que el artículo se refiere solamente al cumplimiento ocasional de actos diplomáticos. El artículo 19 trata del caso de que se encargue a un cónsul del desempeño de funciones diplomáticas con carácter permanente. Así pues, propone que se conserve el artículo 18 en el proyecto.

72. El Sr. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA considera que el principio de derecho internacional que expresa el artículo 18 no es susceptible de codificación. La legislación del Estado que envía puede o no permitir el cumplimiento ocasional de actos diplomáticos por un cónsul, lo mismo que puede o no autorizarlo la ley o la práctica del Estado de residencia. Es el acuerdo *ad hoc* entre esos Estados lo que permite el cumplimiento de dichos actos.

73. No parece, sin embargo, existir regla alguna de derecho internacional general o consuetudinario, que se anteponga a la legislación interna, según la cual los cónsules estén autorizados a cumplir de modo ocasional actos diplomáticos. No es por tanto correcto, desde el punto de vista de la teoría jurídica, incluir una disposición como la del artículo 18 en una convención en que se pretende codificar el derecho internacional existente.

74. Desde el punto de vista práctico, pueden también formularse objeciones contra el artículo 18. Sus disposiciones producen una situación intermedia entre las funciones diplomáticas y consulares que podría originar serias dificultades, especialmente cuando se adoptase como sanción internacional una política de no reconocimiento o de ruptura de relaciones diplomáticas. Por ejemplo, en el caso del Estado de Manchukuo, un Comité de la Asamblea de la Sociedad de Naciones<sup>5</sup> dictaminó que la conservación o el mantenimiento de relaciones consulares (como contrapuesto a la concesión o petición del exequátur para nuevos cónsules) no constituye política distinta de la de no reconocimiento o de interrupción de las relaciones diplomáticas.

75. Ese principio bien establecido podría ser alterado por una disposición como la que figura en el artículo 18. Un gobierno frente al cual se hubiera seguido una política como la que se acaba de mencionar, podría sentirse fuertemente inclinado a inducir a los funcionarios consulares extranjeros al cumplimiento de funciones diplomáticas, y a pretender luego que había habido un acto de reconocimiento implícito, o que se habían reanudado las relaciones diplomáticas.

76. Por las razones que anteceden, cree que debe omitirse la disposición.

77. El Sr. VERDROSS dice que el artículo 18 refleja una tendencia existente, aunque no recoja una práctica general. La disposición es, por tanto, aceptable, como reveladora del desarrollo progresivo del derecho internacional.

<sup>5</sup> Comité Consultivo creado por la Asamblea de la Sociedad de las Naciones el 24 de febrero de 1933, en relación con el no reconocimiento del Manchukuo (Sociedad de las Naciones, *Journal officiel*, suplemento especial, N.º 113, pág. 13); véase también, sobre este particular, L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8.ª edición, H. Lauterpacht (ed.) (London, Longman's Green and Co., 1955), Vol. I, sección 75d (nota 3 de pie de página) y sección 428.

78. Sin embargo, el artículo 18 no está completo en su forma actual. En él debería hacerse expresamente referencia al caso de que el Estado que envía no tenga misión diplomática propia en el Estado de residencia, ni esté representado en él por la misión diplomática de un tercer Estado. Quisiera saber la opinión del Relator Especial sobre este particular.

79. El Sr. AMADO cree que, a pesar de las palabras «de modo ocasional», que delimitan su sentido, la disposición contenida en el artículo 18 va más allá de la práctica existente. El cónsul es un funcionario que desempeña unas funciones determinadas dentro de los límites de su circunscripción consular, y que generalmente reside en un puerto de mar. A su juicio, sería excesivo sugerir que el cónsul puede desempeñar actos diplomáticos o, en otras palabras, puede representar al Estado que envía en todo el territorio del Estado de residencia.

80. El Sr. ERIM comparte la opinión del Sr. Verdross. Es una práctica perfectamente conocida que dos Estados, especialmente cuando reanudan sus relaciones tras un conflicto, empiecen por restablecer las relaciones consulares. En dichos casos, los funcionarios consulares en cuestión son los que adoptan las primeras medidas para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Es cierto que esos casos no son muy numerosos porque, afortunadamente, no es frecuente la ruptura de relaciones entre Estados; pero, a pesar de ello, la práctica seguida a tal respecto está bien definida y, de cualquier modo, no puede citarse caso alguno de práctica en contrario. Finalmente, debe recordarse que la disposición ha sido sometida a los gobiernos y que no ha encontrado una verdadera oposición por parte de éstos. Sólo algunos gobiernos han sugerido que se suprima el artículo, no porque tengan nada que objetar contra el fondo del mismo, sino porque consideran innecesaria la disposición.

81. La Comisión podría estudiar, como cuestión de forma, la conveniencia de combinar los artículos 18 y 19.

82. El PRESIDENTE dice que el asunto puede remitirse al Comité de Redacción. Cree, sin embargo, que esos dos artículos se refieren a situaciones diferentes. Contrariamente al caso mencionado en el artículo 18, el previsto en el artículo 19 implica el reconocimiento al cónsul de condición jurídica diplomática.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

## 593.<sup>a</sup> SESIÓN

*Viernes 19 de mayo de 1961, a las 10 horas*

*Presidente: Sr. Grigory I. TUNKIN*

### **Relaciones e inmunidades consulares** (A/4425; A/CN.4/136 y Add.1 a 10, A/CN.4/137)

(continuación)

[Tema 2 del programa]

#### PROYECTO DE ARTÍCULOS (A/4425) (continuación)

ARTÍCULO 18 (Cumplimiento ocasional de actos diplomáticos) (continuación) y ARTÍCULO 19 (Reconocimiento de la condición diplomática a los cónsules) \*

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a continuar el examen del artículo 18 del proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades consulares (A/4425). Dada la estrecha relación existente entre los artículos 18 y 19, resultaría conveniente examinarlos al mismo tiempo.
2. El Sr. BARTOŠ en relación con el examen conjunto de los artículos, recuerda la observación del Gobierno de Yugoslavia (A/CN.4/136) a propósito de que el cumplimiento ocasional de actos de carácter diplomático por el cónsul debería ser tratado en los artículos relativos a las relaciones diplomáticas y no en los concernientes a las relaciones consulares.
3. Por su parte, se opone a la inclusión de esos dos artículos, pero cree que son mayores las objeciones que pueden formularse contra el artículo 19. Es cierto que puede pedirse a un cónsul el cumplimiento ocasional de actos diplomáticos con el asentimiento del Estado de residencia, pero sería inexacto sugerir que exista una práctica entre los Estados o un principio de derecho internacional consuetudinario que autoricen a un cónsul a cumplir dichos actos diplomáticos de modo ocasional.
4. Respecto al artículo 19, que viene a crear una nueva clase de funcionario diplomático, dice que nunca ha oído que exista caso alguno en que se haya encargado a un cónsul de funciones diplomáticas y se le haya reconocido condición diplomática. Conforme al sistema de capitulaciones, hoy abolido, en ciertos países los cónsules peseían condición diplomática, pero, que él sepa, nunca ha ocurrido tal cosa en un Estado que goce de plena soberanía. En la práctica actual de los Estados, existen, por supuesto, casos conocidos en que se ha encargado a un representante diplomático del desempeño de funciones consulares, pero nunca ha ocurrido lo mismo en sentido inverso.
5. Por estas razones, insta a la Comisión a que rechace los artículos 18 y 19.
6. El Sr. AGO hace notar, en relación con el artículo 18, que, con el consentimiento del Estado de residencia, el Estado que envía puede pedir a cualquier

\* Para los debates que más concretamente conciernen al artículo 19, véanse los párrafos 70 y siguientes de esta acta.