

Naciones Unidas ASAMBLEA GENERAL

DECIMOSEXTO PERIODO DE SESIONES

Documentos Oficiales



SEXTA COMISION, 702a.
SESION

Jueves 26 de octubre de 1961,
a las 15.20 horas

NUEVA YORK

SUMARIO

Tema 69 del programa:

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su decimotercer período de sesiones (continuación) 71

Presidente: Sr. César A. QUINTERO (Panamá).

TEMA 69 DEL PROGRAMA

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su decimotercer período de sesiones (A/4843) (continuación)

1. El Sr. NISOT (Bélgica) expresa su reconocimiento al Presidente de la Comisión de Derecho Internacional por la exposición que formulara en la 700a. sesión. Gracias en gran parte a su Relator Especial, dicha Comisión ha preparado un proyecto de artículos sobre relaciones consulares (A/4843, párr. 37). Se trata de una materia delicada acerca de la cual la costumbre internacional, por no estar suficientemente definida, no es, aparte de los principios fundamentales, ni completa ni segura. De aquí que sea necesario concluir una convención colectiva de alcance general en la materia. No es necesario evaluar el texto preparado por la Comisión salvo para señalar que dicho texto puede considerarse como la culminación de los estudios preparatorios y como una base de trabajo adecuada para llegar a la solución de la cuestión. Esta solución queda fuera de la competencia institucional de la Sexta Comisión. Los propios gobiernos serán los que hayan de tomar, en definitiva, las resoluciones pertinentes, dentro del marco del derecho internacional general en el seno de una conferencia diplomática.

2. El Sr. Nisot aprovecha la oportunidad para rendir tributo a la Comisión de Derecho Internacional. Esta ha llevado a cabo una labor especialmente ingrata, con perseverancia y a conciencia. Es relativamente fácil concebir normas que, con su perfección, aseguren relaciones ordenadas y armoniosas entre los Estados. Pero la Comisión no es ni un instituto ni una academia de derecho. Fue creada para un fin práctico, como es la realización de una tarea útil que merezca la aceptación de los Estados, que son los únicos autores del derecho internacional. La Comisión sólo podrá tener éxito si tiene en cuenta, no las posibilidades teóricas sino las probabilidades reales de merecer tal aceptación. El determinar si, en una situación determinada, los Estados están sometidos a ciertas obligaciones, constituye una cuestión jurídica; pero el saber si los Estados están dispuestos a asumir tales obligaciones y, supuesto que lo estén, hasta qué punto, constituye una cuestión política. Por otra parte, esta distinción entre lo que es codificación y lo que es derecho internacional, raramente puede establecerse

con certeza en la práctica. Por consiguiente, la labor de la Comisión de Derecho Internacional resulta una tarea ardua que exige tanta sagacidad política como ciencia jurídica.

3. El Sr. LÜTEM (Turquía) recuerda que, al expresar su opinión acerca del proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades consulares (A/4425, párr. 28), en el decimoquinto período de sesiones, su delegación manifestó (656a. sesión, párr. 22) que debía tratarse de establecer un equilibrio adecuado entre los intereses del Estado de residencia y los intereses del Estado que envía, y señaló los abusos que podrían producirse si se concedieran a los funcionarios excesivas inmunidades. Su delegación consideró aceptable el proyecto de artículos, pero estimó que podían hacerse algunas modificaciones y adiciones. Ahora que se ha presentado el proyecto definitivo a la Sexta Comisión, su delegación desea hacer algunas observaciones concretas sobre algunos artículos. Estas observaciones deben considerarse como sugerencias más que como propuestas formales.

4. Refiriéndose al inciso j) del párrafo 1 del artículo 1, en el que se define el término "locales consulares", su delegación estima que las palabras "para las finalidades del consulado" deben sustituirse por las palabras "para las funciones oficiales del consulado", con el fin de limitar dicha expresión estrictamente a los locales utilizados por el consulado para desempeñar sus funciones oficiales.

5. Las disposiciones del artículo 2 son contradictorias: mientras que en el párrafo 1 se declara que el establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectúa por consentimiento mutuo, los párrafos 2 y 3 se refieren a situaciones en las que se presume el consentimiento tácito. A juicio de su delegación, deben suprimirse los párrafos 2 y 3, o bien armonizarse los tres párrafos, añadiendo, en el párrafo 1, las palabras "expreso o tácito" a continuación de las palabras "consentimiento mutuo".

6. Refiriéndose a la función de representar a los nacionales del Estado que envía ante los tribunales y las demás autoridades del Estado de residencia, incluida en el inciso j) del artículo 5, entre las funciones consulares, el Sr. Lütem recuerda que la Comisión de Derecho Internacional decidió, en su duodécimo período de sesiones, que carecía de datos suficientes al respecto y que debía esperar a conocer los comentarios de los gobiernos (A/4425, párr. 28, comentario al art. 4). De los diecinueve Estados que han enviado comentarios, diez se han referido al derecho de representación; seis se han manifestado a favor de su inclusión, dos se han opuesto a ello, y otros dos han propuesto taxativas. Su delegación desearía que se suprimiese este inciso; si esto no es posible, apoyará la sugerencia del Gobierno de Noruega en el sentido de que se reconozca el derecho de representación únicamente en materia de sucesiones (A/4843, anexo I, sección 13, comentario al art. 4). Asimismo, la delegación

ción de Turquía preferiría que se emplease la palabra "derechos" en vez de la palabra "intereses" en el inciso g), e incluso en las demás disposiciones del artículo 5.

7. El actual texto del artículo 6 es incompatible con el principio establecido en el artículo 2, a saber, que el establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectúa por consentimiento mutuo. Por consiguiente, la delegación de Turquía sugiere que se sustituya la cláusula final del artículo 6 por una expresión que señale la necesidad de este consentimiento mutuo.

8. Como el artículo 7 se refiere a una situación en la que lo más importante es la necesidad de mantener relaciones consulares entre el Estado de residencia y un tercer Estado, dicho artículo debiera exigir el acuerdo de los tres Estados interesados.

9. El párrafo 3 del artículo 10 permite reemplazar por una notificación la carta patente o instrumento similar. Sin embargo, esta práctica dista mucho de estar generalizada. Por consiguiente, su delegación estima que debe suprimirse el párrafo 3, ya que se refiere a la excepción más que a la regla.

10. Su delegación no ve la necesidad del párrafo 2 del artículo 11. Este párrafo podría suprimirse, insertando en el párrafo 1 las referencias que en aquél se hacen a los artículos 13 y 15.

11. Comentando el artículo 15, que se refiere al ejercicio temporal de las funciones de jefe de oficina consular, el Sr. Lütem indica que mientras en el párrafo 3 del comentario se señala que el texto deja a los Estados en plena libertad en lo que se refiere a la designación de jefe interino, en la segunda y tercera frases del párrafo 1 de dicho artículo se especifican las personas a quienes podría nombrarse en tales casos. Puesto que el jefe interino de la oficina consular es, en principio, un funcionario temporal, sería preferible no poner limitaciones a los Estados en cuanto a la designación de dichos funcionarios. Por consiguiente, su delegación estima que deben suprimirse la segunda y tercera frases del párrafo 1.

12. Su delegación tampoco ve la utilidad del párrafo 1 del artículo 17: puesto que se exige el asentimiento del Estado de residencia, resulta difícil comprender por qué no puede encargarse al cónsul el cumplimiento de actos diplomáticos, aun en caso de que exista en el Estado de residencia una misión diplomática del Estado que envía. Además, resulta dudosa la utilidad del párrafo 2, pues generalmente, en los Estados en que tienen sus sedes las organizaciones intergubernamentales, existen misiones diplomáticas de otros Estados; en todo caso, la importancia que tales Estados atribuyen a estas organizaciones exige que acrediten representantes diplomáticos. Por consiguiente, su delegación desearía que se suprima el artículo 17.

13. El párrafo 2 del artículo 19 constituye, según el propio comentario, una medida facultativa y adicional que no exige el derecho internacional. Una disposición así no debe incluirse en una convención multilateral sobre relaciones consulares. No hay nada que impida a los Estados que siguen la práctica de que se trata, continuar haciéndolo en su legislación nacional y en sus cartas patentes. Por consiguiente, el Sr. Lütem sugiere que se suprima el párrafo 2.

14. Su delegación estima que la Comisión de Derecho Internacional no ha tomado suficientemente en cuenta las peticiones hechas por varios gobiernos de que se suprima el artículo 20. A su juicio, este artículo puede

mejorarse, en primer lugar, especificando que el Estado de residencia debe poder plantear, en cualquier momento, la cuestión del número de funcionarios del consulado, y, en segundo lugar, estipulando que el criterio para juzgar el número de funcionarios del consulado debe ser el desempeño adecuado de las funciones consulares mencionadas en el artículo 5.

15. La obligación que impone al Estado de residencia el párrafo 2 del artículo 29 rebasa los límites de la práctica seguida actualmente. Al basar esta disposición en la correspondiente del artículo 21 de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas celebrada en Viena en 1961^{1/}, la Comisión no ha tenido debidamente en cuenta, al parecer, el hecho de que los cónsules no tienen la calidad de representantes. La delegación de Turquía no está convencida de la utilidad del párrafo 2.

16. En el artículo 30, que se refiere a la inviolabilidad de los locales consulares, la Comisión ha decidido copiar el artículo 22 de la Convención de Viena, y ha reconocido, incondicionalmente, la norma de la inviolabilidad. Algunos de los Estados que formularon observaciones sobre este artículo estimaron que la redacción del presente texto es demasiado categórica. A juicio de la delegación de Turquía, el artículo debe incluir una disposición por la que se permita el acceso en caso de incendio y otros siniestros.

17. En lo que se refiere al artículo 33, su delegación sugiere que, puesto que los términos "labor" y "funciones" no son idénticos, debe modificarse el título del artículo para que concuerde con el texto.

18. Su delegación propone que, en el artículo 34, se supriman las palabras "por razones de seguridad nacional", a fin de dar al Estado de residencia facultades discrecionales más amplias. Pueden existir razones distintas de la seguridad nacional para prohibir o reglamentar el acceso a ciertas zonas.

19. Parece que la segunda oración del artículo 40 es, en gran parte, repetición de la primera. Si el objeto de esta segunda oración es ilustrar ciertos casos en que debe tratarse al funcionario consular con la deferencia debida, podrían unirse ambas oraciones, sustituyendo la palabra "Asimismo" por "a saber". Sin embargo, su delegación preferiría que se suprimiese la segunda oración. Asimismo, debiera suprimirse también la segunda oración del párrafo 3 del artículo 41, ya que no es más que una repetición del principio enunciado en el artículo 40.

20. En la introducción al capítulo III relativo a los funcionarios consulares honorarios, la Comisión indica que no todas las legislaciones nacionales utilizan la expresión "cónsul honorario" en el mismo sentido. La delegación de Turquía estima que, en esta materia, debiera respetarse la voluntad expresa del Estado que envía.

21. Para concluir, el Sr. Lütem manifiesta que su delegación está dispuesta a aceptar la recomendación de la Comisión de Derecho Internacional de que la Asamblea General convoque una conferencia internacional de plenipotenciarios sobre relaciones consulares (A/4843, párr. 27). Asimismo, espera que la Secretaría facilite información sobre las posibles fechas y lugares en que podría celebrarse dicha conferencia,

^{1/} Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, Documentos Oficiales, Vol. II, Anexos (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.X.1).

y sobre las consecuencias financieras de la recomendación de dicha Comisión.

22. El Sr. JUSUF (Indonesia) desea felicitar a la Comisión de Derecho Internacional por haber completado con éxito el proyecto de artículos sobre relaciones consulares.

23. Su delegación desearía que se hiciesen constar en el acta sus observaciones acerca de determinados proyectos de artículos. En primer lugar, su delegación estima que debe suprimirse la expresión "agentes consulares" en el párrafo 1 del artículo 9. Son pocos los Estados que reconocen la categoría de agentes consulares y, en todo caso, el uso del término se presta a confusiones. El hecho mismo de que la Comisión haya seguido las disposiciones de la Convención de Viena al preparar el texto definitivo, pone de manifiesto la analogía entre los términos "agente consular" y "agente diplomático".

24. Su delegación estima que, para evitar que actúen como jefes interinos de la oficina consular personas no calificadas, debiera suprimirse la última frase del párrafo 1 del artículo 15, o bien añadirse las palabras "que esté capacitado para ello.". En todo caso, sólo debiera poder elegirse como jefes interinos de la oficina a los nacionales del Estado que envía.

25. Refiriéndose al empleo de la expresión "normas de derecho internacional" en el párrafo 2 del artículo 55, el Gobierno de Indonesia desea reservarse el derecho a interpretar la expresión "normas de derecho internacional" y otros términos similares, tales como derecho internacional "reconocido", "establecido" o "existente". Muchos de los oradores precedentes han expresado la opinión de que el derecho internacional existente sigue reflejando el pensamiento de Europa occidental más que el pensamiento universal, y por consiguiente, no puede aplicarse íntegramente en un mundo en plena transformación. Cuando Indonesia, que es un archipiélago, declaró que las aguas que se extienden entre sus islas y las comunican entre sí eran aguas interiores, y aplicó la regla de las 12 millas como límite de su mar territorial, varios Estados europeos protestaron alegando que la decisión de Indonesia era contraria a la regla establecida de derecho internacional europeo, que señala un límite de tres millas. Sin embargo, esta regla no puede obligar a Indonesia ya que se acordó sin su participación y se basó en motivos que ya no tienen validez. También se han atacado las leyes indonesias sobre reforma agraria, sobre nacionalización y sobre minas, esta última aplicable a todos los recursos minerales del subsuelo, calificándolas de contravención al derecho internacional "establecido". Se diría, en efecto, que el derecho internacional "reconocido" no es más que el derecho que protege los intereses occidentales en los países de Asia y África. Así, el representante de los Países Bajos describió (695a. sesión, párr. 3) la labor de la Comisión de Derecho Internacional como la codificación del derecho internacional existente y el desarrollo progresivo de dicho derecho; pero ni el Artículo 13 de la Carta ni el artículo 1 del Estatuto de la referida Comisión se refieren a la codificación del derecho internacional existente; ambos artículos hablan, primero, de desarrollo progresivo y después de codificación. El Sr. Jusuf cita las observaciones formuladas por el Gobierno de Dinamarca (A/4796/Add.1) y por el Gobierno de Austria (A/4796/Add.6), en apoyo de la propuesta de que se adapte el derecho internacional existente de modo que se tengan en cuenta los profundos cambios que se han producido desde la segunda guerra mundial.

26. Refiriéndose al capítulo III del informe de la Comisión de Derecho Internacional, el orador elogia la cooperación de la Comisión con el Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano y con el Comité Jurídico Interamericano.

27. El Gobierno de Indonesia aprueba la recomendación de la Comisión de Derecho Internacional de que la Asamblea General convoque una conferencia internacional de plenipotenciarios sobre relaciones consulares, quedando entendido que debe invitarse a asistir a ella a todos los Estados y no sólo a los actuales Miembros de las Naciones Unidas y de los organismos especializados.

28. El Sr. AMADO (Brasil) manifiesta que el proyecto de artículos sobre relaciones consulares honra a la Comisión de Derecho Internacional y, en particular, al Relator Especial, que ha dado muestras de gran competencia y dedicación. Además, el orador desea dar las gracias al Presidente de dicha Comisión por la claridad y objetividad con las que presentó el informe que se examina.

29. La materia que se discute está regida por un conjunto de normas heterogéneas, fuertemente influenciadas por consideraciones de orden económico y comercial, que se recogen en las legislaciones nacionales, en el derecho consuetudinario y en los acuerdos bilaterales. A menudo, tales normas están definidas con imprecisión, e incluso son contradictorias, ya que, en el curso de su evolución, el concepto de las funciones consulares ha variado con el tiempo. Sin embargo, para llevar a cabo la tarea de codificación ha sido preciso llegar a un concepto unificador general, susceptible de amplia aplicación.

30. Hay actualmente una doctrina que considera al cónsul como un funcionario tan similar al diplomático que apenas resulta justificado establecer una diferenciación en cuanto a su condición. Los defensores de esta doctrina consideran al cónsul como un verdadero representante del gobierno. En la conclusión a que han llegado influye el hecho de que los Estados participan cada vez en mayor medida en los asuntos económicos y comerciales, reduciendo de este modo el campo de acción de sus nacionales en la esfera de la actividad privada. Por ello, las funciones consulares que se refieren a la protección del comercio han revestido una importancia pública e incluso política que antes no poseían. Por la misma razón, es posible apreciar una tendencia en la dirección opuesta: funciones económicas y comerciales que antes se confiaban a los cónsules se están encomendando cada vez más a las misiones diplomáticas.

31. Con arreglo al concepto tradicional, sin embargo, el cónsul es un agente oficial del gobierno que carece de funciones de representación. Este carácter no representativo constituye, en efecto, la esencia de la institución consular. Por mucho que se aumenten o reduzcan las funciones del cónsul, éstas nunca le dan el carácter representativo, aunque, en circunstancias excepcionales, desempeñe actividades diplomáticas.

32. El proyecto de artículos refleja fielmente el verdadero carácter del cónsul al confirmar las normas relativas a la limitación de su competencia, y acepta el principio general de que los actos oficiales de los cónsules no deben rebasar el ámbito provincial y administrativo.

33. El párrafo 2 del comentario al artículo 12 es bastante claro en lo que respecta a la cuestión del nombramiento de cónsules. Sin embargo, el artículo

17 parece rebasar los límites de la práctica general al autorizar a los cónsules para que realicen actos diplomáticos con el consentimiento del Estado de residencia; es de esperar que estas disposiciones se apliquen únicamente en circunstancias excepcionales.

34. El proyecto de artículos, aunque refleja con exactitud el concepto de las funciones consulares, tiene también en cuenta la tendencia a equiparar la condición del cónsul con la del diplomático. Así, por ejemplo, en materia de privilegios e inmunidades consulares, el texto representa un equilibrio entre los conceptos clásicos, más limitados, y las prácticas modernas, más liberales. Esto resulta particularmente evidente en los artículos que se refieren a las facilidades de comunicación y a las exenciones fiscales.

35. Los que examinan la cuestión desde el punto de vista del derecho internacional consuetudinario podrían considerar el proyecto como parte del proceso de desarrollo progresivo. Sin embargo, esto constituiría una impresión equivocada pues, como indican los párrafos 28 a 30 del informe, las innovaciones no son muchas.

36. La condición del cónsul se ha regido siempre, en gran medida, por la legislación nacional o por convenciones bilaterales. Sin embargo, ocurre a veces que las legislaciones nacionales son paralelas en muchos aspectos y que las convenciones bilaterales repiten con frecuencia las mismas disposiciones y las hagan extensivas a los no signatarios en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. A través de este proceso, los cónsules han ido adquiriendo gradualmente, en la mayoría de los países, un estatuto mejor definido.

37. Diversas disposiciones del proyecto dan alcance internacional a ciertas materias que hasta ahora se rigen por el derecho interno, aunque se delimitan con claridad las esferas en que debe seguir prevaleciendo la legislación nacional. Asimismo, ciertas normas recogidas en los acuerdos bilaterales se convertirán en normas universales, pero sólo en los casos en que su aplicación está ya muy extendida. Así, el proyecto de artículos representa, básicamente, una codificación de la práctica existente. A pesar de ello, se trata de una labor creadora en cuanto amplía las tendencias actuales favoreciendo, por ejemplo, la extensión a los

cónsules de determinados aspectos del régimen aplicable a los diplomáticos. Algunas de estas innovaciones, en particular las que se refieren a la concesión de exenciones tributarias más amplias, quizás no sean fácilmente aceptadas por algunos Estados que, por haber concedido a los cónsules determinados privilegios sobre una base bilateral, tal vez no vean con buenos ojos que dichos privilegios se establezcan con carácter general.

38. En el proyecto, se trata de manera satisfactoria el régimen aplicable a los cónsules honorarios. Debe suponerse que, por su propio interés, los Estados nombrarán cónsules honorarios de reputación impecable, que no traten de hacer uso indebido de sus privilegios. En todo caso, la administración fiscal del Estado de residencia hará, sin duda, todo lo posible por evitar abusos. En la práctica, los cónsules honorarios deben disfrutar de privilegios e inmunidades limitados, pero suficientes.

39. El artículo 71 merece especial atención. Por estimar que en la convención debe tratarse de conseguir la máxima uniformidad posible, el Sr. Amado se opuso en un principio a la inclusión de una cláusula que permitiese a los signatarios, de manera indirecta, formular amplias reservas. Sin embargo, después de reflexionarlo, el Sr. Amado ha llegado a la conclusión de que la falta de una disposición que proteja los acuerdos internacionales existentes, podría constituir un grave obstáculo para la ratificación de la convención. Por ello, ha aceptado, como máxima concesión, el texto del artículo 71. Sin embargo, espera que el hecho de que continúen en vigor los acuerdos bilaterales y regionales no convierta a la convención en una simple recopilación de normas uniformes.

40. El proyecto de artículos pone de manifiesto que es posible llegar a un acuerdo entre juristas pertenecientes a diferentes sistemas jurídicos y a distintas civilizaciones y regiones. Desde luego, el proyecto constituye una base excelente para la futura conferencia que, según espera el Sr. Amado, concluirá una convención sobre relaciones consulares que pueda ser de aceptación universal.

Se levanta la sesión a las 16.15 horas.