

Comité de Redacción. Sin embargo, si la Comisión desea tomar una decisión de carácter general, puede votar primero sobre el principio, que es común al texto del Relator Especial y a la propuesta del Sr. Ago, es decir que la aceptación del proyecto no se opondrá a la vigencia de las convenciones consulares bilaterales existentes. Si la Comisión aprueba este principio, puede votar luego sobre el *modus operandi*, teniendo que elegir entonces entre las soluciones del Sr. Ago y del Redactor Especial.

71. El Sr. SANDSTRÖM, apoyado por el Sr. SCHELLE, estima que en una votación sobre una cuestión general de principio, se perderán ciertos matices de las opiniones de los distintos miembros. La diferencia entre esas opiniones no es tan grande como puede parecer a primera vista y, por consiguiente, lo mejor es remitir el artículo, las propuestas y las enmiendas al Comité de Redacción.

72. El PRESIDENTE dice que sugirió en un primer momento que se votara, porque algunos miembros quieren orientar al Comité de Redacción en la preparación del artículo. No ha podido formular la cuestión tan claramente como lo desea el Sr. Ago, porque entonces la Comisión tendría que votar sobre el fondo de la cuestión. Se aclarará ahora la situación si se vota sobre el envío de todas las propuestas al Comité de Redacción, junto con las intervenciones de los distintos miembros. Si esa propuesta es rechazada, puede procederse a cualquier votación sobre las instrucciones que han de darse al Comité de Redacción.

73. El Sr. MATINE-DAFTARY estima que no conviene remitir todas las propuestas al Comité de Redacción. Los dos criterios que han surgido durante el debate son, primero, que todas las convenciones consulares bilaterales vigentes deben seguir en vigor y, segundo, que estas convenciones deben seguir en vigor, pero con ciertas reservas. No puede dejarse que sea el Comité de Redacción quien decida, y debe votarse sobre ese punto.

74. El Sr. GARCÍA AMADOR opina que la Comisión, o el Comité de Redacción, debe también examinar su propuesta concreta, hecha al principio del debate, de que se señale a la atención de los gobiernos el tema del artículo 59, ya sea en el informe de la Comisión o en el Comentario, a fin de que den a conocer su parecer sobre la relación entre el proyecto y las convenciones bilaterales vigentes. La cuestión es más política que técnica y, en consecuencia, debe pedirse la opinión de los gobiernos. La Comisión no está facultada para decidir esta cuestión en nombre de los gobiernos.

75. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, cree que, si la Comisión desea orientar al Comité de Redacción, puede seguir el procedimiento de votación sugerido por el Sr. Jiménez de Aréchaga.

76. El PRESIDENTE no cree que ése sea el medio más eficaz de resolver el problema. Somete a votación si el proyecto de artículo 59 del Relator Especial y las propuestas y enmiendas correspondientes deben remitirse al Comité de Redacción.

Por 9 votos contra 6, y 2 abstenciones, se decide que el artículo y las propuestas y enmiendas correspondientes sean remitidos al Comité de Redacción.

77. El Sr. BARTOŠ y el Sr. EDMONDS dicen que han votado en contra de la proposición porque consideran que el Comité de Redacción no es competente para resolver tan importantes diferencias sobre una cuestión de principio.

Se levanta la sesión a las 13.10 horas.

563.ª SESIÓN

Jueves 16 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 60 (ACEPTACIÓN COMPLETA O PARCIAL)

1. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, presenta el artículo 60 y dice que éste permite a los Estados que no envíen o acepten cónsules honorarios la posibilidad de ratificar el instrumento con exclusión del capítulo II, donde se encuentran reunidas las disposiciones relativas a los cónsules honorarios. La universalidad es el fin que se persigue en el proyecto, el cual está concebido como una convención general para codificar reglas generales de derecho internacional. Sin embargo, no cabe esperar que los Estados que no envíen ni acepten cónsules honorarios ratifiquen la totalidad del instrumento o se adhieran a él, incluyendo el capítulo II, o que acepten como reglas de derecho internacional general las que en el proyecto se refieren a los cónsules honorarios. El método de la aceptación parcial tiene la gran ventaja de garantizar la universalidad del instrumento, sin prejuzgar por ello la práctica existente entre los Estados. El Sr. Žourek opina que el texto que propone para el artículo 60, en el que se prevé la aceptación parcial, es una solución acertada desde el punto de vista técnico y hará innecesarias muchas reservas. En efecto, de no incorporarse un artículo de esta naturaleza en el proyecto, los Estados que no admiten la institución de cónsules honorarios no tendrían más remedio que formular, al aceptar la convención, una reserva acerca de las disposiciones relativas a los cónsules honorarios. Pero si bien las reservas son a veces indispensables, generalmente no son aconsejables, puesto que tienden a limitar el alcance de un determinado instrumento; la reserva de una de las partes puede restar irremediabilmente utilidad a la totalidad del instrumento en cuanto a las relaciones entre el Estado que formula la reserva y los Estados que no la aceptan. Otra ventaja del método de la ratificación o la adhesión parcial reside en que lo

Estados que ejerzan el derecho de opción pueden eventualmente extender sus ratificaciones y adhesiones a la totalidad del instrumento, si cambian de opinión, o si por razones de índole práctica estiman necesario enviar o aceptar cónsules honorarios.

2. Este método no es nuevo y se empleó en el tratado general sobre la solución pacífica de controversias internacionales de 1928. Además, la Comisión no debe conceder importancia excesiva al artículo en su primera redacción, ya que se remitirá a los gobiernos para que presenten observaciones. Por consiguiente, debía ser posible resolver esta cuestión rápidamente. Desde luego, se modificará el texto cuando el Comité de Redacción y la Comisión hayan aprobado la estructura definitiva del proyecto, pero el principio parece ser bastante claro y la Comisión podrá pronunciarse sin dificultad.

3. El Sr. YOKOTA advierte que esta cuestión se ha examinado ya detenidamente en relación con otros artículos. Han sido tantos los miembros que desaprobaron el artículo, que le sorprende que el Relator Especial insista en incluirlo. Le parece innecesario insistir en que este asunto siga discutiéndose en la Comisión: el Comité de Redacción, al que se encomendó que cuidara no sólo de la redacción de los artículos, sino también de la ordenación general del proyecto, puede tener en cuenta el artículo 60 a este respecto. Será más acertado, por consiguiente, aplazar el debate hasta que el Comité de Redacción haya terminado su labor.

4. El Sr. Yokota no puede aceptar las razones dadas por el Relator Especial para la ratificación parcial del proyecto. El Sr. Žourek parece basar su artículo en el supuesto de que cierto número de Estados se oponen a la institución misma de los cónsules honorarios; pero los debates en la Comisión han demostrado, por el contrario, que la mayoría de los Estados nombra y recibe cónsules honorarios, y que aunque algunos Estados son contrarios a esta institución, no hay motivo para condicionar las disposiciones concernientes a los cónsules honorarios a una ratificación por separado. Al Estado que se oponga a la institución le bastará con abstenerse de nombrar cónsules honorarios, o con negarse a recibirlos. El hecho de que la convención contenga disposiciones relativas a los cónsules honorarios no ha de ser un obstáculo para su ratificación, puesto que este instrumento no obliga a los Estados a recibir o a nombrar cónsules honorarios. Hay cierta analogía en el caso de los agentes consulares que no son nombrados ni recibidos con arreglo al derecho interno de algunos países, entre los que se encuentra el suyo; pero ese hecho no impide que algunos países se adhieran a convenciones que contienen disposiciones referentes a los agentes consulares. En consecuencia, opina que no es válido el argumento del Relator Especial, según el cual, si se suprime el artículo 60 se impedirá que muchos Estados se adhieran al instrumento en su totalidad.

5. El Sr. ERIM estima que el artículo es innecesario y que, en vista de que se ha reconocido ya a los Estados una libertad de acción considerable, anulará la labor

codificadora de la Comisión. Al aceptar una disposición análoga a las del artículo 59, la Comisión ha accedido en principio a que los Estados que deseen reglamentar sus asuntos consulares de un modo distinto al previsto en el instrumento multilateral, queden en libertad de hacerlo; al aprobar ese principio, la Comisión ha convertido en realidad el instrumento en una serie de reglas que han de seguir los Estados que no deseen concertar convenciones consulares bilaterales. En consecuencia, no se impide a los Estados que menoscaben las reglas de la convención multilateral, y la aprobación del artículo 60 haría prácticamente ineficaz el instrumento en cuanto al punto de que se trata.

6. Además, según está redactado el artículo, cabe interpretar que da a los Estados la posibilidad de ratificar ciertos capítulos en serie, pero no les reconoce el derecho de derogar determinadas disposiciones. Haría falta saber si el Relator Especial se niega totalmente a admitir el derecho a hacer reservas sobre los diferentes artículos, tomados separadamente. Además, esta libertad parcial, considerada junto con el artículo 59, constituye una nueva falta en la estructura de dicho instrumento. La Comisión debe presentar a los gobiernos una convención completa, como un modelo general de conducta en materia de relaciones e inmunidades consulares. Los Estados que no deseen respetar las reglas en ella enunciadas, pueden, en virtud del artículo 59, mantener vigentes sus convenciones bilaterales o concertar otras convenciones consulares que correspondan a sus necesidades. Por consiguiente, el orador propone que se aplaze el examen y la votación del artículo 60, mientras no se adopte una decisión definitiva acerca del artículo 59.

7. El Sr. BARTOŠ estima que se trata de una cuestión de fondo y no de carácter técnico. Comprende el criterio de los que sostienen que la institución de los cónsules honorarios es perjudicial, aunque él personalmente no comparta ese criterio. No importa que todos los países hagan uso o no de esta institución; el proyectado instrumento no obliga a los Estados a nombrar o aceptar cónsules honorarios, y quedan en libertad, por consiguiente, de obrar con arreglo a su criterio en esta materia, independientemente de que se incluya o no el artículo 60. Sin embargo, entiende que el efecto de la solución propuesta por el Relator Especial será reconocer valores distintos a los diversos capítulos del proyecto; se estimará que el capítulo I es imperativo, y el capítulo II potestativo. Sería mucho mejor dejar a los Estados en libertad para negarse a reconocer la institución de los cónsules honorarios. Además, incluso en el caso de que un Estado no ratifique el capítulo II, nada le impedirá que reciba y hasta que envíe cónsules honorarios, si las demás partes interesadas están de acuerdo.

8. El Sr. EDMONDS opina que el artículo es completamente innecesario y debe suprimirse. En el territorio del Estado que no nombre ni reciba cónsules honorarios no habrá funcionarios consulares a los que se aplique el capítulo II. Si luego cambia de opinión acerca del nombramiento y la aceptación de cónsules honorarios, podrá

acogerse a las disposiciones de ese capítulo. No parece justificado aplazar la decisión sobre este artículo, en espera de la decisión acerca de otras cláusulas.

9. El Sr. GARCÍA AMADOR señala que, al principio del debate sobre el capítulo III (*Disposiciones generales*) propuso que la Comisión decidiera primeramente si se debían incluir en el primer proyecto las disposiciones generales con carácter de cláusulas finales (560.^a sesión, párr. 9). Hizo esa propuesta a fin de evitar un debate sobre una cuestión de fondo, y desgraciadamente sus temores se han confirmado. La Comisión sostuvo un largo debate sobre el artículo 59, sin llegar a ninguna conclusión, y corre ahora el riesgo de sustentar un largo debate sobre la cuestión de las reservas. La práctica de examinar las cláusulas finales es contraria al procedimiento normal de la Comisión. A fin de evitar un nuevo debate sobre cuestiones de fondo, propone que se vote sobre si procede o no incluir en el proyecto los artículos 59 y 60.

10. El Sr. MATINE-DAFTARY dice que, como la institución de los cónsules honorarios no le inspira ninguna simpatía, acoge con satisfacción la iniciativa del Relator Especial, que permite a los Estados la posibilidad de no ratificar el capítulo II. Sin embargo, tal vez sea más acertado seguir un procedimiento un tanto distinto y agregar al proyecto el capítulo II como un anexo facultativo como se hizo en el Protocolo de firma facultativo sobre la jurisdicción obligatoria de controversias, de la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en 1958.

11. Funda esta propuesta en que, conforme al procedimiento indicado por el Relator Especial, los Estados pueden verse obligados a adherirse a capítulos enteros y, como ha hecho ver el Sr. Erim, es posible que no puedan formular reservas respecto a determinadas disposiciones. Si lo que se pretende con el artículo 60 es anular el derecho a formular reservas, la mejor forma de lograr que las disposiciones sobre los cónsules honorarios tengan carácter potestativo será incluirlas en un anexo aparte que tenga dicho carácter. Entiende que, en el estado actual del derecho internacional, los Estados que se consideran soberanos pueden formular reservas respecto de cualquier instrumento que firmen.

12. El Sr. Žourek, Relator Especial, advierte al Sr. Matine-Daftary que la aceptación parcial que se propone en el artículo 60 concierne únicamente al capítulo sobre los cónsules honorarios. Le asegura asimismo que esta disposición no excluye en modo alguno la posibilidad de formular reservas, de las cuales se tratará en el capítulo IV. El derecho inalienable de los Estados soberanos de formular reservas no queda modificado en modo alguno por efecto del artículo 60, que se incluyó en el proyecto a fin de garantizar la universalidad del instrumento proyectado.

13. Respondiendo al Sr. Yokota manifiesta que el número de Estados que no aceptan la institución de los cónsules honorarios importa poco. Lo esencial es que no se puede obligar a un Estado soberano a que acepte una institución que no quiere. Todavía no ha oído un argumento convincente en contra del proce-

dimiento propuesto en el artículo 60; la posibilidad de optar por la aceptación parcial, no implica menoscabo alguno de la institución de los cónsules honorarios. Por el contrario, sabe que los cónsules honorarios han prestado valiosos servicios a muchos Estados y por eso les dedicó un capítulo especial del proyecto.

14. Estima exagerados los temores del Sr. Erim, de que el artículo 60 hará ineficaz el proyecto. Dicho artículo no afecta en nada a la práctica internacional actual; permite simplemente que un Estado que no nombra ni acepta cónsules honorarios no se obligue en virtud de disposiciones relativas a esta categoría de cónsules. Pero este procedimiento no perjudica en nada la situación de los Estados que son partidarios de la institución. No puede estar de acuerdo con el Sr. Yokota en que el caso de los agentes consulares es análogo y que éstos representan una clase de cónsules mientras que los cónsules honorarios constituyen una categoría distinta. Además el Estado que se adhiera al instrumento multilateral en su totalidad pero que no reconozca la institución de los cónsules honorarios se hallará en una situación embarazosa si quiere negar el exequátur a un cónsul honorario. El procedimiento que establece el artículo 60 eliminará todo equívoco y todo motivo de discordia en esta materia y como ha dicho ya, no perjudicará a ningún Estado.

15. El Sr. MATINE-DAFTARY se da por satisfecho con las aclaraciones del Relator Especial.

16. Sir Gerald FITZMAURICE dice que no comparte la opinión del Relator Especial según la cual el Estado que haya ratificado la totalidad del instrumento se hallará en una situación embarazosa si se le pide que acepte a un cónsul honorario. En esto reside la falsedad principal del argumento del Relator Especial. El hecho de que algunos Estados — a su juicio una pequeña minoría — no reconozcan la institución de los cónsules honorarios, no justifica la inclusión del artículo 60. No hay nada en el proyecto que obligue a los Estados a recibir o a nombrar a los cónsules honorarios y no cabe sostener que mediante la ratificación se impide que los Estados puedan negar el exequátur a tales funcionarios.

17. Se basa en el mismo error la afirmación del Relator Especial de que la inserción de la cláusula dispensar de la necesidad de formular muchas reservas. Ningún país se sentirá obligado a formular reservas, porque la ratificación o la adhesión al instrumento en su totalidad limite en modo alguno su libertad absoluta en lo referente a enviar o recibir cónsules honorarios. La facultad de los Estados de formular reservas respecto de determinados artículos nada tiene que ver con que se admita la aceptación parcial. En consecuencia, la disposición es innecesaria, incluso para la finalidad perseguida por el Relator Especial de mantener la libertad de acción y el *status quo ante* de los países que no reconozcan la institución de los cónsules honorarios. La única justificación lógica de dicha disposición sería que en el proyecto existiera una disposición que obligara a los Estados a nombrar y recibir cónsules honorarios; por tal disposición no existe.

18. El Sr. AGO estima que el artículo no sólo es inadecuado, sino innecesario. Es absolutamente impropio exponer una labor de codificación no sólo al riesgo normal de posibles reservas, sino a otro más grave, como la posibilidad de aceptar o rechazar determinadas reglas. La Comisión reconoce la existencia de la institución de los cónsules honorarios; pero al mismo tiempo reconoce que cada Estado puede decidir si procede o no nombrar o admitir a tales funcionarios. La Comisión reconoce que las reglas que se enuncian en el capítulo II deben aplicarse cuando un Estado haya decidido enviar o recibir a los cónsules honorarios. Pero los gobiernos no mantienen necesariamente la misma política; por razones de índole práctica un gobierno puede decidir admitir o nombrar cónsules honorarios, o lo contrario, decisión que puede también cambiar con el tiempo. Además, como, en virtud del artículo 11, todo gobierno puede negar el exequátur a cualquier cónsul, no cabe sostener, como lo hace el Relator Especial, que puede producirse una situación embarazosa para el Estado que tenga que rechazar a los cónsules honorarios. Y conforme al artículo 20, el Estado de residencia puede informar al Estado que envía, que un miembro del personal consular no es una persona aceptable. En consecuencia, no hay motivo para adoptar una disposición que pueda crear la impresión de que algunas reglas de derecho internacional enunciadas en el proyecto son potestativas y otras preceptivas. Estados que no tienen litoral ratificaron la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, de 1958, con lo cual dieron a entender que reconocían que las normas establecidas en dicha Convención regulan la situación de los Estados marítimos. Es indudable que procede aplicar el mismo principio a la institución de los cónsules honorarios; los Estados que no conozcan esta institución pueden perfectamente admitir que las reglas enunciadas en el proyecto regulan la situación de los cónsules honorarios para los Estados que reconozcan esta institución.

19. Además, el efecto del artículo 60 puede ser peligroso. Ciertos Estados pueden recurrir a la aceptación parcial porque desapruében la institución de los cónsules honorarios, pero otros que la reconozcan pueden optar por la ratificación parcial porque desean aplicar reglas que no figuran en el instrumento. Ruega al Relator Especial que no insista en el artículo 60; si los gobiernos reaccionaran vigorosamente ante la falta de tal disposición, la Comisión podrá siempre incluirla en el proyecto definitivo pero parece innecesario incluirla en la fase actual.

20. El Sr. FRANÇOIS estima que el debate ha puesto de manifiesto la estrecha relación existente entre el artículo 60 y toda la cuestión de las reservas. Si se admite la posibilidad de formular reservas al instrumento, el Estado que desee hacerlo puede presentar una reserva respecto del capítulo II en su totalidad. Le ha sorprendido que ciertos miembros sostuvieran que el derecho de formular reservas no es inherente a la soberanía; en su opinión, este derecho depende exclusivamente de la naturaleza del instrumento de que se trate y se inclina a creer que, respecto del instrumento

que la Comisión tiene ante sí, debieran admitirse pocas reservas o ninguna.

21. Los miembros que se han opuesto al artículo 60 sostuvieron que los Estados que no deseen nombrar o admitir cónsules honorarios conservan plena libertad de acción. No está de acuerdo enteramente con ese argumento, puesto que puede dar lugar en la práctica a ciertas dificultades. Por ejemplo, respecto del artículo 45 (*Deberes de los terceros Estados*), puede ocurrir que los países que se adhieran a la convención en su totalidad se vean obligados a aplicar también el artículo a los cónsules honorarios. Tal vez sea preferible considerar que esta disposición se aplique a los cónsules honorarios si el Estado interesado reconoce la institución, aunque admitiendo las reservas si se trata de Estados que no la reconocen. Si bien cabe considerar esto como una cuestión de detalle, es una limitación de la libertad absoluta de decidir si procede o no nombrar o recibir a los cónsules honorarios.

22. El Sr. TUNKIN estima muy acertada la propuesta del Sr. García Amador. Probablemente, las disposiciones del artículo 60 pueden incluirse en la categoría de cláusulas finales y la Comisión no suele incluir tales cláusulas en sus proyectos. Por regla general, la Comisión prepara únicamente artículos sobre cuestiones de fondo que estén relacionadas con los temas que examina.

23. Le preocupa la opinión expresada por ciertos miembros que desde un principio se han mostrado partidarios de equiparar los cónsules honorarios a los cónsules de carrera, según la cual no debiera incluirse un capítulo aparte acerca de los cónsules honorarios; cree que si el Comité de Redacción presenta un proyecto en el que no se incluya dicho capítulo aparte, la Comisión reanudará sus largos debates acerca de los cónsules honorarios.

24. El debate sobre la situación jurídica de los cónsules honorarios ha demostrado que en muchos aspectos es distinta a la de los cónsules de carrera, y la Comisión debe haber llegado a la conclusión de que los cónsules honorarios son una institución aparte. Por lo tanto, propone al Comité de Redacción que si decide incluir disposiciones sobre los cónsules honorarios en los mismos artículos que tratan de los cónsules de carrera, presente a la Comisión un segundo proyecto con un capítulo aparte dedicado a los cónsules honorarios.

25. El Sr. LIANG, (Secretario de la Comisión), dice que el Sr. García Amador ha planteado una cuestión muy importante, que concierne a todo el sistema de trabajo de la Comisión. La Comisión siempre se ha considerado como un órgano competente cuyas opiniones se basan en la investigación independiente y en la libre discusión. Por tanto, las conclusiones de la Comisión se incluyen generalmente en proyectos que tratan exclusivamente de cuestiones de fondo.

26. Es evidente que en ciertas ocasiones la Comisión incluyó en algunos de sus proyectos disposiciones que entran en la categoría de cláusulas finales, generalmente en los casos en que se trataba de un tema,

sobre el que no existían normas consuetudinarias de derecho internacional y se requerían nuevas leyes. Por ejemplo, la Comisión redactó cláusulas finales para sus proyectos de convenciones sobre la apatridia, tema en vías de desarrollo progresivo y acerca del cual no existen normas de derecho consuetudinario. Sin embargo, los representantes de los gobiernos que asistieron a la Conferencia de plenipotenciarios sobre este tema, en 1959, redactaron ellos mismos las cláusulas finales.

27. Pero, generalmente, la Comisión no ha tratado de prever hasta qué punto los Estados están dispuestos a contraer obligaciones concernientes a todo el proyecto o a parte del mismo. La Comisión limitó su labor a las disposiciones de fondo, y dejó que los representantes de los gobiernos participantes en la Conferencia decidieran sobre cuestiones como las relativas a la entrada en vigor, reservas y denuncias. La medida en que los Estados deseen considerarse obligados por una convención es realmente una cuestión de carácter político, que corresponde decidir a los propios gobiernos, después de examinar minuciosamente las disposiciones de un proyecto. La Comisión de Derecho Internacional no puede predecir cuál será, en lo que a esto se refiere, la actitud de los 80 ó 90 gobiernos. Menciona sobre este particular la respuesta que dio al representante de Israel en la Sexta Comisión, cuando dicho representante preguntó por qué no se habían agregado cláusulas finales al proyecto de la Comisión sobre las relaciones e inmunidades diplomáticas¹.

28. Cuando la Comisión trató del derecho del mar, no incluyó cláusulas finales en todos sus proyectos. Únicamente lo hizo en los textos relativos a las pesquerías y a la conservación de los recursos vivos de la alta mar, porque en ese caso dichas cláusulas eran una parte del fondo del proyecto; sin el procedimiento propuesto no era posible aplicar el principio enunciado en el proyecto. Era pues conveniente en ese caso incluir unas cláusulas finales que reforzaran las disposiciones de fondo.

29. Por dichas razones, está de acuerdo con el criterio del Sr. García Amador y el Sr. Tunkin, según el cual la Comisión no debe tratar de la cuestión de la aceptación completa o parcial que plantea el proyectado artículo 60. Lo mismo puede decirse respecto del artículo 59, relativo a la relación entre los proyectos de artículos y las convenciones bilaterales, pero ese asunto ha sido ya examinado detenidamente por la Comisión; y entiende que ésta ahorrará mucho tiempo si resuelve no ocuparse del asunto de que trata el artículo 60. En el proyecto sobre relaciones e inmunidades consulares, se reafirma el derecho internacional vigente y las normas encaminadas a procurar el desarrollo progresivo del mismo, y es imposible que la Comisión pueda predecir hasta qué punto los Estados desearán aceptar las nuevas reglas propuestas.

¹ Véanse *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimotercer período de sesiones*, Sexta Comisión, acta resumida de la 572.ª sesión, párrs. 13 a 15, págs. 118 y 119.

30. Advierte que la Conferencia sobre el Derecho del Mar, de 1958, aprobó las disposiciones de la Convención sobre la Alta Mar «como declaratorias en términos generales de los principios establecidos de derecho internacional». Esa expresión no se emplea en la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, ni en la Convención sobre la Plataforma Continental, lo cual indica que la Conferencia no consideró todas las disposiciones de dichas convenciones como declaratorias del derecho internacional existente. Estima que cuando una parte considerable de las disposiciones de un proyecto se refiere a la creación de un nuevo derecho internacional, como en el caso de las relaciones e inmunidades consulares, es tanto más importante que sean los Estados representados en una conferencia internacional los que decidan la medida en que se considerarán obligados por las nuevas reglas proyectadas.

31. El Sr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA apoya la propuesta del Sr. García Amador, de que la Comisión no se ocupe en esa fase del artículo 60. Por las razones expuestas por el Sr. Edmonds y otros oradores, no ve ninguna necesidad de incluir las disposiciones de dicho artículo, pues de ser incluidas, muchos Estados podrían interpretar, pese a lo que se diga en el comentario, que el artículo 60 es la única disposición sobre el tema de las reservas, y que por lo tanto las únicas reservas válidas son las que se exponen en dicho artículo.

32. El Sr. ERIM dice que las aclaraciones del Relato Especial corroboran su opinión de que el artículo 60 no tiene ninguna finalidad práctica. Los Estados no están obligados a enviar ni a aceptar a los cónsules honorarios, por lo que una disposición como la de artículo 60 es completamente innecesaria. El artículo 59 reconoce ya a los Estados una libertad de acción adecuada.

33. En cuanto a la cuestión de las reservas, dice que es bastante corriente que el derecho de los signatarios de un tratado multilateral se limite a formular las reservas. El artículo 19 de la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar de 1958, y el artículo 12 de la Convención sobre la Plataforma Continental, del mismo año, constituyen ejemplos de dicha limitación.

34. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que la facultad para formular reservas, derecho inherente a la soberanía del Estado, no puede ser limitado sin consentimiento de este último.

35. No cree que las disposiciones del artículo 60 puedan lograr la finalidad que se persigue con el artículo 60. Un Estado que no admita a los cónsules honorarios tendría seguramente dificultades para concertar una convención bilateral sobre su exclusión con un Estado que, por el contrario, quiera hacer el mayor uso de la institución de los cónsules honorarios.

36. No está de acuerdo con el Sr. García Amador sobre la inconveniencia de incluir el artículo 59 en el proyecto. Es indispensable indicar a los gobiernos la medida en que los proyectos de artículos influirán en las convenciones bilaterales existentes, si tal es el caso.

37. Es cierto que el caso del artículo 60 es diferente, pues cabe considerarlo como una cláusula final. Pero es de una importancia capital, ya que indica a los Estados que no están obligados a aceptar todo el proyecto en su conjunto. Y esta es la razón de que haya sido incluido en el texto, desde la actual fase de los trabajos de la Comisión. No está de acuerdo con el Secretario en que la Comisión no debe examinar las cláusulas finales; la Comisión las examinó anteriormente en relación con otros proyectos, y puede ser útil que las examine en lo futuro. No obstante, dada la falta de tiempo, está dispuesto a retirar el artículo 60 en el presente período de sesiones, a condición de que la Comisión esté dispuesta a ocuparse nuevamente de él cuando le hayan llegado las observaciones de los Gobiernos.

38. El Sr. AGO da las gracias al Relator Especial por retirar el artículo 60, y coincide con él en que la Comisión puede realizar una labor útil en lo referente a los cláusulas finales si formula ciertas propuestas relacionadas así mismo con estas cláusulas.

39. Por lo que se refiere al punto tratado en el artículo 60, el Sr. AGO coincide con el Sr. TUNKIN en que conviene dedicar un capítulo aparte a los cónsules honorarios, y dice que se logrará mejor la finalidad del artículo 60 si se incluye en ese capítulo un artículo en el que se establezca que se deja enteramente al arbitrio de los Estados la decisión de no emplear a los cónsules honorarios, o de no recibirlos. Tal disposición ofrecerá una garantía adecuada a los Estados que no envíen o no reciban a los cónsules honorarios, sin las dificultades inherentes al sistema previsto en el artículo 60 o, en general, a todo el sistema de reservas.

40. El Sr. YOKOTA dice que todavía no se ha decidido si el proyecto ha de contener o no un capítulo aparte acerca de los cónsules honorarios. El problema de la estructura general del proyecto y de la sustitución de ciertos artículos ha sido remitido al Comité de Redacción. Unicamente si la decisión del Comité de Redacción decide dedicar un capítulo especial a los cónsules honorarios, se planteará la cuestión de incluir un artículo análogo al artículo 60. Con esa condición, acepta el que la Comisión aplaze el examen del artículo 60.

41. El Sr. BARTOŠ apoya la propuesta del Sr. AGO de que se incluya un artículo especial que ofrezca plena protección a los Estados que no deseen enviar o recibir cónsules honorarios. La fórmula del Sr. AGO es absolutamente adecuada para los fines del artículo 60, y no se aparta de las reglas generales enunciadas en el proyecto de artículos.

42. Añade que esta cuestión es importante y que debe decidirla la Comisión. Por tanto, a reserva de los cambios de redacción, apoya la propuesta del Sr. AGO, cuyo efecto sería incluir en el proyecto una cláusula de reserva tácita.

43. El PRESIDENTE dice que el Relator Especial, al retirar el artículo 60, ha puesto fin a la discusión sobre este tema. Entiende, pues, que la Comisión

acuerda que no hace falta ninguna otra decisión y que se toma nota de todas las demás cuestiones planteadas en relación con el examen del artículo 60, para que las tenga en cuenta el Comité de Redacción.

Así queda acordado.

44. El Sr. MATINE-DAFTARY advierte al Sr. François que no planteó la cuestión de las reservas, sino que hizo, de paso, la observación de que los Estados soberanos se consideran con derecho a formular reservas. Esta es una cuestión en la que tiene que ocuparse la Comisión, en virtud de la resolución 478 (V) de la Asamblea General, y que será estudiada a fondo más tarde.

45. Fue el primero en proponer que se reunieran en un capítulo aparte del proyecto las disposiciones relativas a los cónsules honorarios y confía en que el Comité de Redacción ha de estudiar esta propuesta.

ARTICULO ADICIONAL (REPRESENTACIÓN DE LOS NACIONALES ANTE EL ESTADO DE RESIDENCIA)

46. El PRESIDENTE invita a la Comisión a examinar el artículo adicional siguiente, propuesto por el Relator Especial:

« Los cónsules tienen derecho a representar, sin necesidad de plenos poderes, ante los tribunales y ante las demás autoridades del Estado de residencia, a los nacionales y a las personas jurídicas del Estado que envía que, por estar ausentes o por cualquier otra razón, no puedan defender oportunamente sus derechos y sus intereses; y ejercerán este derecho hasta que dichas personas nombren su procurador o comparezcan por sí mismas para la defensa de sus derechos e intereses. »

47. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, explica que lo que le ha guiado a proponer el artículo adicional es la importancia eminentemente práctica que supone el hecho de que una convención multilateral confirme el derecho que el cónsul posee de representar *ex officio*, ante las autoridades judiciales y administrativas, a los nacionales del Estado que envía que se encuentren en la imposibilidad de defender por sí mismos sus derechos e intereses. Esta prerrogativa es indispensable para el ejercicio de las funciones consulares, entre las cuales figura asimismo la de proteger y defender los derechos e intereses de los nacionales del Estado que envía con inclusión de las personas jurídicas que tengan la nacionalidad del Estado que envía. Es difícil imaginarse cómo un cónsul puede desempeñar esta función si no tiene el derecho de informarse de los asuntos que sus nacionales tienen planteados ante los tribunales y las autoridades administrativas, de proporcionarles los informes y las propuestas que puedan salvaguardar los derechos de los nacionales del Estado que envía y de asegurar, en caso necesario, su representación en justicia. Sería útil conocer la opinión de los gobiernos sobre esta disposición que podría ser insertada inmediatamente después del artículo 4 (*Funciones consulares*).

48. El Sr. BARTOŠ dice que ciertamente es una norma de derecho consuetudinario que los cónsules tienen derecho a representar a los nacionales del Estado que envía. Figuran disposiciones expresas en tal sentido en varias convenciones consulares, particularmente en las concertadas por los Estados Unidos con otros países.

49. Se reconoce la existencia de este derecho incluso cuando no haya ninguna disposición concreta de un tratado, y por consiguiente apoya la inclusión del artículo propuesto por el Relator Especial.

50. El Sr. VERDROSS estima que el nuevo artículo significará un gran adelanto, aunque duda que exista una norma de derecho tan general. Es importante, sin duda, que la Comisión exponga su criterio en este asunto.

51. Tiene que criticar, sin embargo, la forma en que está redactado el artículo. En primer lugar, no cree que la expresión francesa *pleins pouvoirs* sea apropiada en este contexto. En segundo lugar, estima que debe suprimirse la segunda frase, porque cabe interpretarla en el sentido de que cuando los nacionales o las personas jurídicas de que se trate hayan asumido la defensa de sus derechos e intereses, el cónsul no tendrá ya derecho a prestar ayuda, lo cual, evidentemente, no es exacto.

52. El Sr. SANDSTRÖM dice que una disposición de esta naturaleza puede tener cierta utilidad, pero también efectos perjudiciales. Si se decide incluirla, será necesario añadir ciertas garantías, por ejemplo, para proteger a las personas en el caso de que corresponda defender sus derechos e intereses a un cónsul no capacitado para hacerlo.

53. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, contesta al Sr. Sandström y dice que los cónsules suelen confiar tales casos a un abogado; y no cabe duda de que es mejor garantizar la protección de los derechos e intereses de las personas ausentes, incluso si ello ha de entrañar los riesgos de que ha hablado el Sr. Sandström, que no hacer nada en absoluto.

54. Refiriéndose a las observaciones del Sr. Verdross, dice que la expresión *pleins pouvoirs* figura en ciertas convenciones consulares, pero está dispuesto a emplear otra. En cuanto a la segunda observación del Sr. Verdross, dice que prefiere no suprimir la segunda frase, puesto que en ella se indica el momento en que termina el derecho que se ejerce en virtud de la disposición que figura en la primera frase. El derecho a proteger los intereses de los nacionales del Estado que envía, que confiere este artículo, es estrictamente limitado.

55. El Sr. BARTOŠ señala que las cuestiones que al parecer preocupan al Sr. Sandström se hallan reguladas en el derecho interno. Por ejemplo, según los reglamentos consulares de Yugoslavia, si el cónsul o el vicecónsul de cualquier oficina no son abogados capacitados, se consulta el caso a un abogado del Estado de residencia.

56. Sir Gerald FITZMAURICE apoya el principio enunciado en el artículo adicional, pero estima necesario modificar el texto. Si éste se modifica, será fácil

satisfacer una objeción como la que ha hecho el Sr. Sandström. Por ejemplo, puede decirse claramente que la representación ante los tribunales se confía habitualmente a un abogado. En su calidad de agente, es el cónsul *ex officio* el que representa a los nacionales y a las persona jurídicas del Estado que envía.

57. El Sr. MATINE-DAFTARY duda de la utilidad práctica del artículo en su forma actual, que es demasiado elíptica y deja muchas cuestiones por resolver. No indica la naturaleza de la representación que ha de ejercer el cónsul, ni si una persona está obligada por los actos que él ejecute en su nombre frente a las autoridades del Estado de residencia, del mismo modo que lo está por los actos de una persona que tenga poderes para actuar en su nombre. No aclara si una persona representada por un cónsul perderá los derechos que generalmente se reconocen a las partes ausentes en la mayoría de los códigos de procedimiento. No tiene en cuenta que en algunos países solamente un miembro del colegio de abogados puede actuar ante los tribunales. En vista de las graves omisiones expuestas, estima que procede suprimir el artículo, o redactarlo con mucho mayor detalle.

58. El Sr. ERIM comparte las dudas del Sr. Sandström acerca del artículo adicional. Además, puede suceder que las personas que residen en el extranjero no mantengan muy buenas relaciones con las autoridades de su propio país. En la Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Europa, el orador tuvo ocasión de examinar reclamaciones presentadas por personas que consideraban que los agentes de su propio Estado no protegían adecuadamente sus intereses.

59. No le parece muy satisfactoria la redacción del Relator Especial. El vocablo francés *représenter* es tan amplio que puede referirse a cualquier aspecto del procedimiento jurídico y puede dar por resultado el que los cónsules rebasen su competencia. La expresión *pleins pouvoirs* también es demasiado amplia. Por último, el concepto « personas jurídicas » requiere una definición cuidadosa. ¿ Hay que suponer que el Relator Especial no intenta incluir en ella a las compañías e las que el Gobierno del Estado que envía tiene la mayoría de las acciones?

60. Añade que es necesario prever el caso de que algunas personas o entidades no deseen encomendar la defensa de sus intereses a un cónsul.

61. El Sr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA dice que e principio que se enuncia en el artículo adicional será totalmente inaceptable para muchos países, particularmente para los de América Latina. En los países en los que hay una población extranjera numerosa que en derecho civil goza de completa igualdad con los nacionales del Estado de residencia, tal disposición tendrá un efecto discriminatorio. Cuando el código civil de la nación de que se trate se inspire en el código de Napoleón y por consiguiente los derechos e intereses de los ausentes se hallen debidamente protegidos, tal disposición conferirá privilegios especiales a los extranjeros. Las palabras « o por cualquier otra razón », que figuran en la primera frase del artículo adicional

implían considerablemente el alcance del derecho de representación de los cónsules y pueden incluso originar una situación semejante al sistema de las capitulaciones.

32. Funciones tan controvertibles no encajan en el sistema general previsto en el artículo 4, y entiende que a finalidad que tuvieron presente los partidarios del artículo adicional está expresada ya en el párrafo 1 de dicho artículo.

33. El Sr. SANDSTRÖM dice que la garantía que necesariamente ha de acompañar a una regla como la prevista en el artículo adicional es que un cónsul pueda representar a un nacional o a una persona jurídica del Estado que envía a condición, por ejemplo, de que el nacional o la persona jurídica no comparecen ante el tribunal del Estado de residencia en el plazo fijado. En su opinión, el cónsul no tiene derecho a ejercer esos poderes tan amplios como los que le conferiría el artículo adicional, en su forma actual.

34. Tal disposición puede ser útil, con las garantías adecuadas.

35. El Sr. VERDROSS está de acuerdo con el Relator Especial en que el derecho de representación es distinto al derecho de los cónsules a proteger a los nacionales del Estado que envía. Pero es preciso indicar en la segunda frase que el derecho del cónsul a proteger a los nacionales no debe concluir cuando los nacionales o las personas jurídicas de que se trate asuman la defensa de sus derechos e intereses.

36. El Sr. FRANÇOIS pone en duda la utilidad del artículo adicional y coincide con el Sr. Erim en que puede tener graves inconvenientes. Por ejemplo, existe una gran incertidumbre en lo que se refiere a la nacionalidad de las personas jurídicas, y teme que el artículo no sea aceptable por el mero hecho de introducir algunos cambios de redacción. Esta es la razón de que se oponga, más bien, a la adopción del artículo.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

564.^a SESIÓN

Jueves 16 de junio de 1960, a las 15.30 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 ADICIONAL (REPRESENTACIÓN DE LOS NACIONALES ANTE LAS AUTORIDADES DEL ESTADO DE RESIDENCIA) [continuación]

1. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, desea contestar a algunas de las críticas hechas al artículo adicional que ya propuesto (para el texto del proyecto de artículo

véase el parr. 46 de la 563.^a sesión). Se ha dicho (*ibid.*, parr. 58) que el artículo debería tener en cuenta el caso de los nacionales que residen en el extranjero y estén en malos términos con el gobierno del Estado que envía. A su juicio, es prácticamente imposible prever estos casos especiales en el propio artículo, aunque se les puede mencionar en el comentario. De todos modos, dichas personas podrían, con arreglo a la segunda oración del artículo, asumir ellas mismas la defensa de sus derechos e intereses, puesto que la intervención del cónsul en el asunto es provisional.

2. Con respecto a la objeción hecha por el Sr. Erim al empleo de la palabra « representar » (*ibid.*, parr. 59) señala que la facultad del cónsul de representar a los nacionales ante los tribunales y otras autoridades del Estado que envía se limitará a medidas urgentes e indispensables para salvaguarda de los derechos e intereses de los nacionales ausentes. En la práctica, el cónsul sólo tendrá que obtener información sobre el juicio y designar un abogado hasta que las personas interesadas hayan asumido ellas mismas la defensa de sus derechos e intereses. El cónsul no asumirá personalmente la defensa de la persona interesada ante los tribunales, pues rara vez el cónsul será un abogado conocedor del derecho del Estado de residencia.

3. No cree que la objeción del Sr. François (*ibid.*, parr. 66), de que la nacionalidad de las personas jurídicas es a menudo incierta, afecte a la validez del principio enunciado en el artículo adicional. La Comisión ha decidido ya que una de las funciones del cónsul es proteger a las personas jurídicas del Estado que envía. La cuestión de la nacionalidad no presenta desde luego más dificultades en el caso de las sociedades que en los otros de que acaba de hablar el Relator Especial. Por el contrario, el efecto práctico de esta cuestión es mucho menor cuando se trata de personas jurídicas. En primer lugar, el tribunal puede dictaminar por su propia iniciativa sobre la nacionalidad de la persona jurídica interesada y, además, debe tenerse presente que la otra parte en el juicio tendrá especial interés en asegurar que el cónsul extranjero sólo asuma la protección de las personas jurídicas del Estado que envía.

4. A quienes alegan que la disposición es específica y que su objeto ya está previsto en el artículo 4 (*Funciones consulares*), su respuesta es que la Comisión ha decidido incluir artículos especiales sobre cuestiones comprendidas en ese artículo, cuando la importancia del asunto justifique ese procedimiento. Está de acuerdo con el Sr. Bartoš en que la cláusula no tiene nada de revolucionaria, y le parece que los temores que abriga el Sr. Jiménez de Aréchaga son exagerados (*ibid.*, parr. 61). Todas las legislaciones nacionales prevén la representación ante los tribunales de las partes ausentes; el artículo se limita a establecer que una parte ausente puede ser representada, a los efectos de la defensa de sus derechos e intereses, por alguien a quien designe el cónsul. Desde luego, pueden darse muchos casos especiales, pero cree que el artículo debe enunciar meramente el principio general. Está dispuesto a enmendar el texto con la ayuda del Comité de Redacción, y a dar explicaciones detalladas en el comentario.