

554.^a SESIÓN

Viernes 3 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 56 (SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS CÓNSULES HONORARIOS) [*continuación*]

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a que estudie si se aplica a los cónsules honorarios el principio enunciado en el artículo 26 (*Exención fiscal de los locales consulares*).
2. El Sr. YOKOTA propone que la norma expresada en el artículo 26 se aplique a los cónsules honorarios, pues se trata de un privilegio conferido al Estado que envía y no al cónsul.
3. El Sr. YASSEEN dice que es partidario de que se exima de impuestos a los locales consulares siempre que se dediquen exclusivamente al ejercicio de las funciones consulares.
4. El Sr. TUNKIN recuerda que la Comisión estudió prolijamente el significado de la expresión « locales de la misión » cuando examinaba el proyecto sobre relaciones diplomáticas, llegando a la conclusión de que se la debía interpretar en un sentido amplio, de modo que comprendiera, por ejemplo, el garaje de la misión.
5. Al considerar la aplicación del artículo 26 a los locales que utiliza el cónsul honorario, la cuestión debe enfocarse de un modo distinto. No debe interpretarse la expresión « locales consulares » en el sentido de que se refiere a todo un edificio en el que tal vez sólo se utilice una pieza como oficina consular, sino únicamente a aquella parte que sirve para el ejercicio de la función consular. Por lo tanto, sugiere que se emplee la expresión « oficinas del consulado » en vez de « locales consulares ».
6. El Sr. YOKOTA apoya la enmienda del Sr. Tunkin, que, a su juicio, es de mera forma y puede encomendarse al Comité de Redacción.
7. El Sr. YASSEEN dice que la condición que sugirió tiene el mismo propósito que la enmienda del Sr. Tunkin. Así, pues, esa condición lleva implícita la limitación de la exención fiscal de los oficinas utilizadas como consulado.
8. El PRESIDENTE dice que, de no haber objeciones, considerará que la Comisión está de acuerdo en que el artículo 26 se aplique al cónsul honorario, y se darán

instrucciones en ese sentido al Comité de Redacción además, se transmitirán a dicho Comité las observaciones del Sr. Yasseen y del Sr. Tunkin.

Así queda acordado.

9. El PRESIDENTE invita a la Comisión a que estudie la aplicación a los cónsules honorarios del principio enunciado en el artículo 27 (*Inviolabilidad de los archivos y de los documentos*).
10. El Sr. SANDSTRÖM señala la disposición que figura en el párrafo 3 del nuevo artículo 56 del Relato Especial y que tiene que ver con la aplicación de la regla que se expresa en el artículo 27.
11. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que el principio del artículo 27 se enuncia en el párrafo de su nuevo artículo 56, limitado por la condición adicional de que los documentos oficiales estén separados de la correspondencia particular y de los libros y los documentos relativos a la profesión que pueden ejercer; esta condición se establece en muchas convenciones consulares y se funda en que la gran mayoría de los cónsules honorarios se dedican al comercio o otra actividad lucrativa.
12. A su parecer, la Comisión, en vez de estudiar la posibilidad de aplicar el artículo 27 a los cónsules honorarios, debe examinar su proyecto de párrafo del artículo 56.
13. El Sr. YOKOTA está de acuerdo en la necesidad de establecer la norma de que la correspondencia, archivos y documentos oficiales de los cónsules honorarios deben estar separados de la correspondencia privada y de los libros o documentos que se refiera a la profesión que éstos ejerzan. Sin embargo, sugiere que esa norma se exprese en una oración aparte poniendo un punto después de la palabra « embargo » suprimiendo las palabras « siempre que estén » y empezando la nueva oración con las palabras « Se los deberá mantener... ».
14. No cabe que la correspondencia, los archivos y los documentos oficiales de los cónsules honorarios puedan ser objeto de registro o embargo meramente porque estén mezclados con documentos y papeles particulares. Por esto, propone que la obligación de guardar la documentación oficial separadamente de los papeles particulares se establezca como una norma aparte y no como una condición *sine qua non* de la inviolabilidad.
15. El Sr. BARTOŠ dice que apoyará el texto del párrafo 3 del nuevo artículo 56 propuesto por el Relator Especial si, después de las palabras « que se refieran a la profesión que éstos ejerzan », se agrega una frase de siguiente tenor: « o a las actividades no consulares que se realicen en los locales del consulado ». En muchos casos no es el cónsul honorario sino otras personas las que se dedican a actividades no consulares en los locales que utiliza el consulado. En Yugoslavia se ha dado el caso de que los documentos y expedientes consulares estaban mezclados con libros y documentos que no se referían a la profesión que ejercía el propio cónsul, sino las actividades de una empresa comercial o industria

16. Se opone resueltamente a la sugestión del Sr. Yokota de que se proclame como regla absoluta la obligación del Estado de residencia de respetar incondicionalmente la inviolabilidad de los archivos y de que se formule como norma aparte la obligación del cónsul honorario de separar los legajos oficiales de los particulares, ya que ello equivaldría a reducir una condición — esencial en este caso — en una simple recomendación.

17. En realidad, las dos obligaciones: la del Estado de residencia de respetar los archivos y documentos consulares y la del cónsul honorario de tenerlos aparte de sus legajos particulares, se complementan. Si el cónsul honorario no cumple la obligación que le impone una regla que data de los orígenes de las relaciones consulares, no puede acusarse al Estado de residencia de infringir el derecho internacional si, por ejemplo, sus fiscalizadores de impuestos examinan los libros y documentos del cónsul honorario en los que estén mezclados los datos de los negocios oficiales y los particulares. En un caso ocurrido en Yugoslavia, los ingresos y gastos de un consulado se habían asentado en los libros de una empresa comercial.

18. Además, por razones de orden práctico, es evidente que si el cónsul honorario no separa los papeles oficiales de los particulares, el funcionario competente del Estado de residencia que efectúa una fiscalización debe examinar todos los documentos que hacen al caso, al menos superficialmente, a fin de determinar cuáles son oficiales y cuáles particulares. A su juicio, un funcionario del Estado de residencia que ve que un documento es consular no sólo debe abstenerse de examinarlo, sino que tiene la obligación de guardar el secreto de toda información que pueda obtener durante la fiscalización.

19. Por último, hay razones poderosas para que la separación de los legajos sea la condición de la inviolabilidad; si los cónsules honorarios no llegan a la conclusión de que la inviolabilidad puede perderse por negligencia, tal vez pongan poco cuidado en el cumplimiento de su obligación de no mezclar los papeles oficiales con los particulares.

20. Sir Gerald FITZMAURICE apoya la sugestión del Sr. Yokota y recuerda que la Comisión discutió detenidamente si la inviolabilidad de la valija diplomática debía condicionarse a su uso exclusivo para cuestiones oficiales. En esa ocasión, la Comisión llegó a la conclusión de que debía expresar en un párrafo (párrafo 3 del artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas) la norma de que la valija diplomática no puede ser abierta ni retenida y, en un párrafo aparte (párrafo 4 del artículo 25), la norma de que la valija diplomática no puede contener más que documentos diplomáticos u objetos de uso oficial. Se estimó con razón que cuando el Estado recipiente sospeche que se abusa del privilegio, procede que se haga una reclamación gubernamental. La sospecha no debe constituir un motivo suficiente para hacer caso omiso de la norma de la inviolabilidad de la valija diplomática.

21. En consecuencia, admite que la norma de la separación de los papeles oficiales de los particulares no sea una condición de la inviolabilidad. Los archivos y

documentos del consulado son propiedad del Estado que envía y deben ser inviolables en toda circunstancia. Si se sospecha de que se abusa, el gobierno del Estado de residencia puede pedir al Estado que envía que retire o despidan al cónsul, pero no sería correcto violar los archivos consulares.

22. El Sr. EDMONDS dice que la norma propuesta por el Relator Especial es demasiado rigurosa. Estima que los argumentos aducidos por el Sr. Bartoš son de mucho peso, pero es un principio general de derecho que no deben pagar los inocentes las culpas que otros cometen. A veces, los cónsules honorarios no tienen ninguna experiencia especial de su trabajo, y sería excesivo privar al Estado que envía del privilegio de la inviolabilidad de sus archivos y documentos por la incuria de su cónsul honorario que lleve a que se mezclen los papeles.

23. Por estas razones, está de acuerdo con la sugestión del Sr. Yokota; la obligación de separar los papeles oficiales de los particulares no debe ser condición de la inviolabilidad.

24. El Sr. SANDSTRÖM dice que no le han convencido los argumentos expuestos ni por quienes apoyan ni por quienes se oponen al proyecto de párrafo 3 del artículo 56 presentado por el Relator Especial. En su parecer, para que se justifique la inviolabilidad, los archivos y documentos de que se trata deben hallarse en la oficina del consulado. Los que se hallen en el domicilio particular del cónsul honorario y no en los locales que se utilizan exclusivamente como consulado, no cabe que gocen de una inviolabilidad absoluta.

25. El Sr. BARTOŠ dice que no hay analogía entre el caso que se examina y el de la valija diplomática. La correspondencia diplomática se envía en una valija diplomática cerrada o por correo diplomático. Si la correspondencia diplomática va acompañada de papeles no diplomáticos que se envían en un paquete por correo como tal y no por valija diplomática, no puede haber garantía de que las autoridades aduaneras no abran el paquete para inspeccionarlo. Por lo tanto, la Comisión ha establecido en el artículo 25 del proyecto sobre relaciones diplomáticas, como una condición de la inviolabilidad, que la correspondencia sea enviada por valija diplomática o por correo diplomático.

26. Reitera la opinión de que si el cónsul afirma que ciertos armarios o cajas fuertes sólo contienen archivos consulares, debe darse crédito a su afirmación. Sin embargo, si el cónsul mezcla sus documentos oficiales con sus papeles particulares y los funcionarios del Estado de residencia tienen facultad para examinar estos últimos, es evidente que deben examinarse todos los documentos, aunque sólo sea superficialmente, para poderlos separar. Aun este examen superficial constituirá una infracción de la norma estricta de la inviolabilidad.

27. El hecho es que la inviolabilidad se aplica siempre que se vea claramente que los archivos y documentos son oficiales. Por analogía, cita el caso de un diplomático extranjero en Yugoslavia que se negó a mostrar su tarjeta de identidad cuando se le interrogó por

una contravención de tránsito; fue llevado al puesto de policía, donde mostró su tarjeta. A raíz de la protesta consiguiente y de su rechazo, su embajador reconoció que había cometido un error al no exhibir la prueba de su condición diplomática desde un principio. Asimismo, para que los archivos y documentos consulares gocen de inviolabilidad, deben ser fácilmente identificables. Si por un error del cónsul honorario que los tiene a su cargo resulta imposible identificarlos fácilmente, el Estado que envía tiene que aceptar las consecuencias de esa negligencia.

28. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, lamenta no poder aceptar la enmienda del Sr. Yokota. A su parecer, el argumento aducido por el Sr. Edmonds es favorable a la aplicación estricta de la regla de la separación de los documentos oficiales de los particulares. Los cónsules honorarios pueden tender a descuidar el cumplimiento del deber que les impone esa norma si no saben que dicha negligencia puede acarrear la pérdida de la inviolabilidad de los archivos y documentos consulares.

29. La fórmula propuesta por el Sr. Yokota no es practicable. En el caso de una comprobación ordinaria, si los inspectores fiscales del Estado de residencia hallan que los libros y documentos comerciales del cónsul honorario están confundidos con sus documentos consulares, no por ello pueden abstenerse de cumplir su deber, pues de abstenerse concederían una inviolabilidad a los documentos particulares.

30. Sir Gerald FITZMAURICE dice que no entiende el ejemplo del Relator Especial. Si los inspectores fiscales, al examinar libros y documentos particulares, hallan piezas consulares, el principio de la inviolabilidad se aplica a esas piezas y nada más que a ellas. Ni él ni el Sr. Yokota han sugerido que los libros y documentos particulares sean inviolables porque se halle entre ellos un documento oficial. Sólo los archivos y documentos consulares son inviolables.

31. Si el argumento del Relator Especial fuera válido, tendría que aplicarse sin duda no sólo a los cónsules honorarios, sino también a los cónsules de carrera que se dedican al comercio. En consecuencia, debe agregarse una cláusula al artículo 27 en el sentido de que la inviolabilidad no se confiere a los documentos de un cónsul, sea de carrera o sea honorario, que se dedica al comercio.

32. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, hace notar que según el artículo 58 de su proyecto (A/CN.4/L.86) las disposiciones relativas a los cónsules honorarios deben aplicarse *mutatis mutandis* a los funcionarios de carrera autorizados para dedicarse al comercio o ejercer cualquier otra actividad lucrativa en el Estado de residencia. Por lo tanto, si se da el caso, poco frecuente, de un cónsul de carrera que se dedique al comercio, dicho cónsul será tratado del mismo modo que un cónsul honorario y la inviolabilidad estará condicionada a que guarde los archivos y la correspondencia consulares separadamente de su correspondencia privada y sus libros y documentos comerciales.

33. Sir Gerald FITZMAURICE dice que es lógico entonces que en algún lugar del proyecto se establezca

una excepción para el caso en que el cónsul honorario no se dedique al comercio.

34. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que el cónsul honorario puede dedicarse a una ocupación que no sea el comercio. No cree que los Estados acepten la regla de la inviolabilidad de los archivos tratándose de estos cónsules, a no ser condicionada a la separación de los archivos y documentos oficiales de los documentos particulares.

35. El PRESIDENTE dice que se han expresado las tres posiciones siguientes: algunos de los miembros opinan que la inviolabilidad de los archivos y documentos consulares es absoluta y que la obligación de mantenerlos separadamente debe expresarse como una norma distinta, pero no como una condición *sine qua non* de dicha inviolabilidad; por otra parte, el Relator Especial y algunos miembros sostienen que la inviolabilidad debe estar condicionada a la separación de los documentos oficiales de los privados, conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 56; por último, el Sr. Sandström cree que para que dicha inviolabilidad se haga efectiva los archivos y documentos deben hallarse en la oficina del consulado.

36. El Sr. FRANÇOIS dice que sustenta un cuarto parecer: aunque los documentos y archivos consulares no se guarden separadamente, siguen gozando de cierta inviolabilidad. No queda excluido el examen, pero si se halle un documento relacionado con la función consular, debe repetarse su inviolabilidad.

37. El Sr. PAL dice que es menester tener presentes los términos del artículo 27, en el cual se dice simplemente que «los archivos y documentos del consulado son inviolables». ¿Cómo puede sostenerse que esta disposición no se aplica cuando el consulado esté a cargo de un cónsul honorario?

38. En cuanto a la cuestión de la aplicación del artículo 27, estima que todos los miembros de la Comisión están conformes en que la disposición enunciada en este artículo se aplica a los cónsules honorarios.

39. El Sr. EDMONDS, refiriéndose a las observaciones del Sr. François, dice que, en virtud del artículo propuesto se permitiría examinar los documentos consulares antes de poder acogerse a la inviolabilidad. En otras palabras, la inviolabilidad empezará cuando tal vez el daño esté ya hecho.

40. Reconoce que esta cuestión está erizada de dificultades. Sin embargo, entiende que si el cónsul honorario no separa los documentos oficiales de los particulares, el Estado que envía no tiene en gran parte la culpa de esto y no se le debe penar por la negligencia de su cónsul honorario. Además, ¿quién ha de decidir si el hecho de que casualmente se hallen confundidos esos documentos puede justificar que se haga caso omiso de la regla de la inviolabilidad?

41. El Sr. MATINE-DAFTARY dice que si el debate prosigue como hasta ahora la Comisión tendrá que modificar el artículo 27, que se refiere exclusivamente a los cónsules de carrera.

42. El Sr. TUNKIN dice que el debate se ha complificado innecesariamente porque se ha intentado prever todas las situaciones posibles. Al parecer, existe un acuerdo general acerca del principio de que los archivos y documentos de los consulados deben ser inviolables, lo cual quiere decir que las autoridades del Estado de residencia no tienen acceso a ellos. Si dichas autoridades pudieran registrar y examinar los archivos y documentos para determinar si son oficiales y si están relacionados con los negocios consulares, no existiría de hecho la inviolabilidad. En consecuencia, estima que la inviolabilidad ha de depender únicamente de dos condiciones: primera, que los documentos oficiales se guarden separadamente de los documentos privados, y, segunda, que se guarden en la oficina del consulado.

43. El Sr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA comparte el criterio de que el artículo 27 es aplicable a los cónsules honorarios con una condición análoga a la que se expresa en el párrafo 3 del artículo 56. Únicamente hay que decidir si se la ha de redactar como una condición o como una obligación independiente. Tal vez convenga remitir esta cuestión al Comité de Redacción.

44. El Sr. AMADO estima que el parecer del Sr. Yokota no se diferencia mucho del sustentado por el Relator Especial. Es indispensable exigir que el Estado que envía y el cónsul honorario procedan teniendo en cuenta su responsabilidad en cuanto al cuidado de los archivos y documentos, los cuales han de guardarse separadamente de los legajos particulares para que puedan aplicarse las disposiciones del artículo 27.

45. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, dice que el hecho de que honradamente se interprete mal el principio de la inviolabilidad o se abuse del mismo no quita validez al principio mismo. Es imposible en un texto jurídico enunciar un principio general de suerte que abarque todas las situaciones que pueden presentarse. Por esto, le parece impropio el argumento según el cual no se debe conferir el privilegio de la inviolabilidad porque es posible que el cónsul honorario oculte documentos particulares en los archivos oficiales con el fin de eludir la investigación de las autoridades locales. En tal caso, cualquiera que sea la situación jurídica del cónsul, los tribunales del Estado de residencia pueden exigir la exhibición de esos documentos; pero es absolutamente incompatible con el principio de la inviolabilidad el sostener que las autoridades del Estado de residencia pueden querer examinar los archivos consulares para cerciorarse de que contienen exclusivamente documentos oficiales.

46. A su entender, el artículo 27 debe aplicarse a todos los cónsules, sean de carrera o sean honorarios, y debe añadirse una cláusula en la que se disponga que los documentos oficiales han de guardarse separadamente de los particulares y en la oficina del consulado. Esta fórmula es bastante amplia como para que la acepte la mayoría de los miembros y, con todo, no menoscaba el principio general de la inviolabilidad.

47. El Sr. YOKOTA sugiere que la Comisión decida que en principio el artículo 27 es aplicable a los cónsules honorarios y resuma en el comentario las diferentes opiniones expresadas. Cuando la Comisión reciba las observaciones de los gobiernos le será más fácil decidir las condiciones en que este artículo se aplicará a los cónsules honorarios.

48. El Sr. EDMONDS acepta que si la mayoría vota en favor de que el artículo 27 se aplique a los cónsules honorarios, se expliquen en el comentario las opiniones expresadas acerca de las condiciones en las que ha de aplicarse el artículo.

49. El Sr. MATINE-DAFTARY no está de acuerdo con el Sr. Yokota. La verdadera finalidad del comentario es exponer el significado de las disposiciones que requieren una explicación. No es el lugar apropiado para exponer reservas, como se ha visto por el proyecto sobre el derecho del mar de la Comisión, pues las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar hicieron caso omiso de las reservas expuestas en el comentario.

50. El Sr. SCALLE dice que, según parece, todos están de acuerdo en que el artículo 27 se aplique a los cónsules honorarios, pero, a su parecer, la condición de que los documentos oficiales se guarden separadamente de los particulares debe aplicarse asimismo a los cónsules de carrera, porque también éstos pueden ocultar documentos comprometedores en los archivos oficiales. Si las autoridades del Estado de residencia interrogan al funcionario consular, sea de carrera o sea honorario, acerca de si ciertos documentos son oficiales o no, tenderán que aceptar su palabra, porque si cabe que se examinen los documentos carecerá de sentido el principio de la inviolabilidad.

51. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, advierte que, dado que los cónsules honorarios suelen dedicarse a actividades lucrativas, hacen falta ciertas condiciones para que gocen del principio que establece el artículo 27. Una vez que se decidan esas condiciones, la Comisión puede ver si el artículo 27 requiere modificación. Con pocas excepciones, los cónsules de carrera se dedican exclusivamente a sus asuntos oficiales y, por consiguiente, no hace falta establecer las mismas condiciones que respecto de los cónsules honorarios, quienes, por el contrario, tienen como ocupación principal, en la mayoría de los casos, una profesión privada de carácter lucrativo. En este respecto, la situación del cónsul honorario es diametralmente opuesta a la del cónsul de carrera.

52. El Sr. SCALLE no está de acuerdo con el Relator Especial y dice que no comprende por qué ha de ponerse en tela de juicio la integridad de los cónsules honorarios y ha de darse por sentado que los cónsules de carrera no abusan nunca de sus privilegios e inmunidades.

53. El PRESIDENTE dice que probablemente la Comisión tendrá que determinar la opinión de la mayoría mediante una votación. Como decidió examinar los artículos anteriores a fin de determinar cuáles se apli-

can a los cónsules honorarios, la decisión que tome no tiene nada que ver con la redacción definitiva del párrafo 3 del artículo 56, sino con saber si el principio del artículo 27 es aplicable a los cónsules honorarios y si para que gocen de los privilegios que confiere este artículo han de ponerse algunas condiciones.

54. El Sr. TUNKIN está de acuerdo en que la Comisión debe llegar primero a una conclusión en lo referente a la aplicación del artículo 27, pero dice que, como la inviolabilidad de los archivos y documentos es asimismo objeto del párrafo 3 del artículo 56, la Comisión ha vuelto confuso el debate al referirse también a este texto. Con todo, cree que se puede votar sobre el principio y luego sobre las condiciones de su aplicación.

55. El PRESIDENTE hace notar que una de las cuestiones que habrá que resolver es si el requisito de que los documentos oficiales se guarden separadamente de los documentos no consulares es una condición *sine qua non* de la aplicación del artículo 27 a los cónsules honorarios.

56. El Sr. BARTOŠ dice que será difícil votar la cuestión de si el artículo 27 es aplicable a los cónsules honorarios, y, en su opinión, todos reconocen que es aplicable hasta que la Comisión decida si para el goce del privilegio que confiere esa disposición hacen falta ciertas condiciones. La determinación de esas condiciones no es una cuestión secundaria, sino de fondo. En consecuencia, si se vota primero sobre si procede aplicar el artículo 27 a los cónsules honorarios, antes de resolver sobre las condiciones, se verá obligado a abstenerse en la votación.

57. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, pregunta si no convendría votar ante todo sobre la enmienda del Sr. Yokota al párrafo 3 del artículo 56 (véase párr.13 *supra*), puesto que, al parecer, no hay un desacuerdo fundamental en cuanto a la aplicación a los cónsules honorarios del principio de la inviolabilidad de los archivos y documentos.

58. El Sr. EDMONDS dice que, lógicamente y conforme al procedimiento adoptado al examinar el artículo 56, la Comisión debe decidir en primer lugar si el artículo 27 es aplicable a los cónsules honorarios.

59. El Sr. AMADO señala que los miembros sólo pueden votar por que el artículo 27 se aplique a los cónsules honorarios si dicha aplicación queda subordinada a determinadas condiciones.

60. Sir Gerald FITZMAURICE estima más simple el procedimiento propuesto por el Relator Especial. Puede decirse que prevalece la opinión de que el artículo 27 se aplica a los cónsules de carrera y a los honorarios, por lo cual no parece necesario votar sobre esta cuestión. En cambio, la cuestión decisiva es la de si la aplicación a los cónsules honorarios ha de estar sujeta a determinadas condiciones.

61. El Sr. TUNKIN señala que en las Naciones Unidas hay un procedimiento perfectamente establecido para la votación de las enmiendas. Acaso sea posible resolver la presente dificultad si se considera el párrafo 3 del artículo 56 como una enmienda al artículo 27.

62. El Sr. EDMONDS pregunta cómo podrán expresar su opinión los miembros que estiman que la aplicación del artículo 27 a los cónsules honorarios no debe estar sujeta a condiciones, si se sigue el procedimiento propuesto por el Relator Especial.

63. Sir Gerald FITZMAURICE opina que dichos miembros preferirán votar por que el artículo 27 se aplique a los cónsules honorarios, aun a riesgo de que se lo sujete luego a condiciones, antes de permitir que se rechace el principio de la inviolabilidad.

64. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, estima que la obligación de guardar los documentos oficiales separadamente y en la oficina del consulado no debe considerarse como una condición absoluta de la aplicación del artículo 27 a los cónsules honorarios. Este punto quedaría resuelto si se aprobara la enmienda del Sr. Yokota. Tal vez sea más conveniente votar ante todo sobre esta cuestión.

65. El Sr. TUNKIN advierte que esto sería apartarse del procedimiento corriente de someter a votación las enmiendas según el orden en que se presentan. Si el párrafo 3 del artículo 56 del texto propuesto por el Relator Especial se considera como una enmienda al artículo 27, no sólo se presentó antes que la enmienda del Sr. Yokota, sino que se aparta más del texto original. Por su parte, le será difícil apoyar la enmienda del Sr. Yokota si se somete a votación en primer lugar; en cambio, posiblemente vote en favor de ella si se rechaza el texto del Relator Especial.

66. El Sr. YOKOTA señala que procede someter a votación ante todo su enmienda, dado que el texto del párrafo 3 del artículo 56 del Relator Especial es la propuesta original.

67. El Sr. LIANG (Secretario de la Comisión) dice que, desde el punto de vista del procedimiento, el artículo 27 no es el que se examina. Efectivamente, si se aprueba el párrafo 3 del artículo 56, habrá que agregarlo al artículo 27, porque enunciará la disposición sobre los cónsules honorarios de que carece dicho artículo. Como lo que la Comisión trata de decidir ahora es cuáles de los artículos anteriores se aplican a los cónsules honorarios, el párrafo 3 del artículo 56 es una propuesta aparte; la propuesta del Sr. Yokota es una enmienda a dicho párrafo y, por consiguiente, procede someterla a votación en primer lugar. Si bien cabe arguir que el párrafo 3 del artículo 56 es una enmienda al artículo 27, puesto que es una adición al mismo, es preciso tener en cuenta que no se aplicó este criterio a los otros artículos del proyecto.

68. El Sr. TUNKIN dice que aceptará este procedimiento siempre que la Comisión considere el párrafo 3 del artículo 56 como propuesta aparte.

69. Sir Gerald FITZMAURICE desea formular una reserva categórica respecto a la interpretación dada por el Secretario a la cuestión de procedimiento. Se trata esencialmente de una cuestión de redacción. En cuanto a ciertos artículos anteriores (por ejemplo, los artículos 25 y 26), estaba decidida ya la cuestión de su aplicación a los cónsules honorarios, pero la Comi

sión podía querer modificar la redacción de esos artículos. También puede decidir en el caso del artículo 27 referirse sólo a la correspondencia oficial del consulado. No es en rigor correcto hablar de correspondencia oficial de los cónsules honorarios; la correspondencia que despachan en el ejercicio de sus funciones consulares es la correspondencia oficial del consulado. En consecuencia, se trata de hallar el lugar y la redacción más convenientes, y no del fondo de la cuestión.

70. El PRESIDENTE anuncia que someterá a votación la enmienda del Sr. Yokota.

71. Hablando como miembro de la Comisión, dice que su voto a favor de dicha enmienda debe entenderse simplemente como un voto por la proposición de que la inviolabilidad de los documentos de los cónsules honorarios no debe subordinarse, absoluta y categóricamente, a la condición de que los documentos oficiales deban estar separados de los particulares. No obstante, está dispuesto a aceptar una disposición que obligue al cónsul honorario a separar esas dos categorías de documentos.

72. El Sr. SANDSTRÖM dice que votará en contra de la enmienda del Sr. Yokota aun cuando enuncie una norma de conducta de los cónsules honorarios que no puede discutirse. La enunciación de esa norma en el párrafo 3 del artículo 56 no resolverá la cuestión de saber cómo ha de distinguir entre los archivos oficiales, que son inviolables, y la correspondencia particular de los cónsules honorarios, que evidentemente no goza de esa inmunidad.

73. El Sr. SCALLE dice que votará en contra de la enmienda del Sr. Yokota por otra razón más. La cuestión de separar los archivos oficiales de la correspondencia particular no se menciona en el artículo 27, que se refiere únicamente a los archivos y documentos del consulado. Puesto que lo que la Comisión estudia es la aplicación de los artículos del proyecto a los cónsules honorarios, sólo puede estudiar una enmienda al párrafo 3 del artículo 56 si existe una disposición similar en el artículo 27. De lo contrario, no se tendrá en cuenta la situación del cónsul de carrera que no mantiene separados sus documentos particulares de los archivos consulares y la disposición establecerá una distinción desfavorable a los cónsules honorarios por sólo ese hecho.

74. El PRESIDENTE somete a votación la enmienda del Sr. Yokota.

Por 12 votos contra 3 y 1 abstención, queda rechazada la enmienda.

75. El PRESIDENTE somete a votación el texto del párrafo 3 del proyecto de artículo 56 del Relator Especial.

Por 12 votos contra 2 y 3 abstenciones, queda aprobado el párrafo.

76. El Sr. SCALLE explica que votó en contra de la enmienda y del párrafo porque ninguno es satisfactorio. Además, estima que debe agregarse al artículo 27 una disposición que exija que los documentos particulares

estén separados de los archivos consulares, para aclarar que esta condición vale tanto para los cónsules de carrera como para los honorarios.

77. El Sr. BARTOŠ dice que votó a favor del párrafo 3 del artículo 56 por entender que la disposición relativa a la necesidad de separar los documentos oficiales de los particulares se aplica también a los cónsules de carrera.

78. El PRESIDENTE advierte que el Relator Especial incluye el artículo 28 en la enumeración del párrafo 2 del artículo 56. Sugiere por lo tanto que se considere que el artículo 28 se aplica a los cónsules honorarios.

Así queda acordado.

79. El Sr. YOKOTA, en calidad de Presidente del Comité de Redacción, dice que la Comisión aprobó y remitió al Comité de Redacción un nuevo artículo (28 bis) sobre libertad de tránsito que no figura en la enumeración del Relator Especial.

80. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que no incluyó el nuevo artículo en su enumeración porque será difícil que los Estados acepten en una convención multilateral una cláusula que confiere amplias facilidades a los cónsules honorarios que, en muchos casos, son nacionales del Estado de residencia. El artículo es un ejemplo más de la diferencia entre la situación *de jure* y la situación *de facto* de los cónsules honorarios por lo cual no le parece conveniente incluirlo en la enumeración del artículo 56.

81. El PRESIDENTE, tras breve discusión de procedimiento, sugiere que no se tome ninguna decisión sobre la posibilidad de aplicar el artículo 28 bis a los cónsules honorarios hasta que la Comisión pueda estudiar el texto definitivo de dicho artículo.

Así queda acordado.

82. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que al artículo 29 (*Libertad de comunicaciones*), que figura en su enumeración, la Comisión le ha dado luego un mayor alcance durante los debates. La Comisión no puede decidir si cabe aplicar este artículo, en su forma revisada y mucho más amplia, a los cónsules honorarios hasta que el Comité de Redacción presente la versión final de ese artículo; por su parte, abriga muchas dudas de que se lo pueda aplicar. En consecuencia, por razones prácticas, sugiere que, como se hizo con el artículo 28 bis, se aplase la decisión con respecto a la aplicación del artículo 29 a los cónsules honorarios, hasta que se reciba el texto del Comité de Redacción.

83. El Sr. FRANÇOIS opina que es muy difícil estudiar la posibilidad de aplicar a los cónsules honorarios los artículos que se han remitido al Comité de Redacción. Será mejor aplazar todo el debate hasta que la Comisión reciba los textos definitivos.

84. El PRESIDENTE cree que la Comisión debe continuar examinando los artículos sobre los que no se ha propuesto ningún cambio fundamental. Sugiere que se aplase la decisión sobre el artículo 29.

Así queda acordado.

85. El Sr. ŽOUREK, Relator Especial, dice que el artículo 30, que figura en su enumeración, ha sido ampliado considerablemente y tiene ahora tres párrafos en vez de uno.

86. El PRESIDENTE sugiere que se aplase la decisión sobre la aplicación del artículo 30 a los cónsules honorarios.

Así queda acordado.

87. El Sr. YOKOTA, en calidad de Presidente del Comité de Redacción, señala que el artículo 31 que figura en la enumeración del Relator Especial no ha sufrido ningún cambio importante.

88. Sir Gerald FITZMAURICE dice que, si bien es partidario de que se extienda el artículo 31 a los cónsules honorarios, el hecho de que la Comisión deba adoptar una decisión al respecto demuestra que la estructura general del proyecto tal como la ha concebido el Relator Especial es fundamentalmente falsa. En realidad, no se plantea la cuestión de si el artículo 31 se aplica o no a los cónsules honorarios; el artículo se refiere a los actos oficiales del Estado que envía realizados por sus representantes, y esos actos son exactamente los mismos, los realice el cónsul honorario o el cónsul de carrera.

89. El procedimiento que sigue la Comisión no es el debido; no hay ninguna necesidad de decidir si se debe aplicar o no a los cónsules honorarios una disposición que nada tiene que ver con la situación del cónsul, pues el artículo 56 se refiere a la situación jurídica de los cónsules honorarios. Lo correcto hubiera sido decidir sobre los pocos casos en los cuales se ha de establecer para el cónsul honorario una situación especial por el hecho de ser honorario.

90. El PRESIDENTE señala a Sir Gerald Fitzmaurice que la Comisión decidió examinar todos los artículos anteriores del proyecto para decidir luego si los cónsules honorarios tienen o no una situación diferente.

91. Sugiere que se considere que el artículo 31 se aplica a los cónsules honorarios.

Así queda acordado.

92. El Sr. YOKOTA, en su calidad de Presidente del Comité de Redacción, recuerda que la Comisión aprobó y remitió a dicho Comité un texto enmendado del artículo 32 (*Obligación de conceder una protección especial a los cónsules*); por lo tanto, la Comisión no tendrá ninguna dificultad en considerar si debe aplicarse este artículo a los cónsules honorarios. El Relator Especial no ha incluido el artículo 32 entre los enumerados en el párrafo 2 del artículo 56.

93. Sir Gerald FITZMAURICE opina que, aunque tal vez el artículo no se aplique a los cónsules que son nacionales del Estado de residencia, debe aplicarse a los cónsules honorarios en cuanto tales porque muchos de ellos son nacionales del Estado que envía. Si la Comisión decide que el artículo no se aplica a los cónsules honorarios, el Estado de residencia no podrá

conceder una protección especial a ningún cónsul honorario, lo cual sería un ejemplo más de los defectos del procedimiento adoptado por el Relator Especial.

94. El Sr. TUNKIN opina que la forma en que Sir Gerald Fitzmaurice concibe la cuestión en general no se ajusta a la práctica existente. El cónsul honorario puede ser nacional del Estado que envía, pero lo esencial es que no es un funcionario público; el hecho de que ejerza funciones consulares es meramente secundario. Puede dedicar unas pocas horas por semana a sus funciones consulares; no se puede pedir al Estado de residencia que le conceda una protección especial mientras realiza actividades particulares o no hace nada. Estaría más de acuerdo con la realidad distinguir los cónsules honorarios de los de carrera por su condición de funcionarios y no por su nacionalidad. Por lo tanto, no cree que se deba aplicar el artículo 32 a los cónsules honorarios.

95. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, dice que no está de acuerdo en que la práctica de los Estados sea la de no considerar nunca a los cónsules honorarios como funcionarios o como miembros del cuerpo consular. Por ejemplo, según el reglamento en vigor en México, los cónsules y vicecónsules honorarios se consideran miembros del servicio exterior.

96. El Sr. BARTOŠ está de acuerdo con el Presidente. También en muchos casos las leyes de Yugoslavia consideran, que, en virtud de su función, los cónsules honorarios yugoeslavos son funcionarios públicos; tienen la obligación de conducirse de manera compatible con la dignidad del Estado que representan y pueden ser retirados o destituidos, y aun obligados a comparecer ante consejos de disciplina, si se juzga que su conducta es impropia.

97. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, pide a los miembros que reflexionen sobre las consecuencias que en la práctica puede tener la exclusión de los cónsules honorarios de las disposiciones del artículo 32. Los cónsules honorarios deben asistir a los actos oficiales junto con otros cónsules extranjeros. En ciertas situaciones internacionales, puede ser que la opinión pública de un Estado reaccione contra un país y que éste se halle representado por un cónsul honorario. En ese caso, el Estado de residencia ¿estará exento de la obligación de impedir todo ataque contra la persona, la libertad o la dignidad del cónsul honorario?

98. El Sr. SCHELLE dice que no puede estar de acuerdo con el Sr. Tunkin en que los cónsules honorarios sólo dedican una pequeña parte de su tiempo a las funciones consulares. Pueden tener las mismas obligaciones que los cónsules de carrera y puede ser que también los cónsules de carrera dispongan de mucho tiempo libre. Además, el artículo 32 habla de « consul extranjero », expresión que no significa necesariamente un nacional del Estado que envía. El cónsul puede ser nacional de un tercer Estado pero, cualquiera que sea su nacionalidad, tendrá la obligación de proteger los

intereses de los nacionales del Estado que envía. Es cierto que la disposición no se aplicará a los cónsules que sean nacionales del Estado de residencia, pero con esta excepción todos los cónsules deben gozar de la misma protección especial porque ejercen las mismas funciones. Desde el punto de vista jurídico, las distintas clases de funcionarios consulares no se diferencian por sus funciones sino por la forma del nombramiento. Insiste en su opinión de que tanto los cónsules de carrera como los honorarios son funcionarios y tienen todos, por derecho, la misma situación jurídica fundamental. Por lo tanto, debe concedérseles una protección especial a todos salvo a los nacionales del Estado de residencia, y aun en muchos casos, también se debe conceder a éstos.

99. El Sr. AMADO dice que el Sr. Scelle ha señalado algunos hechos innegables. No obstante, hay que tener presente que la situación de un comerciante o de un banquero se verá considerablemente reforzada si se le nombra cónsul honorario. La concesión de nuevos privilegios a personas que ya ocupan una posición elevada en la sociedad es una medida que no debe tomarse de ligero. Comprende los argumentos expuestos por quienes sostienen opiniones opuestas y, por lo tanto, le será muy difícil votar sobre la aplicación del artículo 32 a los cónsules honorarios.

100. El Sr. SCELLE dice que si el Estado de residencia cree que el nombramiento de un cónsul honorario puede determinar que se abuse de privilegios, puede negarle el exequátur. Pero una vez que haya consentido en el nombramiento, no puede negarse a conceder al cónsul honorario una protección especial, y, en cierta medida, aun cuando sea nacional del Estado de residencia.

101. El PRESIDENTE, hablando como miembro de la Comisión, señala que al referirse al nombramiento hipotético de cónsules honorarios los miembros parece que piensan en determinadas personas en determinadas situaciones. Por ejemplo, el Sr. Amado parece concebir al cónsul honorario como una persona que posee bienes y una situación muy elevada en la comunidad extranjera; pero no cabe duda de que no todos los cónsules honorarios se encuentran en esa situación. A su parecer, la cuestión de la aplicación del artículo 32 a los cónsules honorarios tiene que ver con la posibilidad de que la opinión pública reaccione contra un cónsul por el hecho de que representa al Estado que envía aun cuando sea nacional del Estado de residencia. Si dicha persona corre algún peligro por representar al Estado que envía, debe ser protegida de todo ataque contra su persona, su libertad o su dignidad, y no se debe dar por sentado que un nacional del Estado de residencia, que está sujeto a las leyes de dicho Estado, abusará de esa protección para eludir la jurisdicción de su país.

Se levanta la sesión a las 13.5 horas.

555.^a SESIÓN

Martes 7 de junio de 1960, a las 15 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 56 (SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS CÓNSULES HONORARIOS) [continuación]

1. El PRESIDENTE invita a la Comisión a que continúe el estudio de la posibilidad de aplicar el artículo 32 (*Protección especial y respeto debido al cónsul*) a los cónsules honorarios y señala a la atención de los miembros el texto del artículo aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción, que es el siguiente:

« El Estado de residencia tiene la obligación de conceder al cónsul extranjero una protección especial en razón de su cargo oficial y de tratarle con el debido respeto. Asimismo, debe adoptar las medidas prudenciales para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad y su dignidad. » *

2. El Sr. MATINE-DAFTARY hace notar que el texto es idéntico al que aprobó la mayoría de la Comisión (538.^a sesión, párr. 47) y no votó a su favor por considerarlo demasiado vago. Las objeciones que hizo entonces (*ibid*, párr. 45) se aplican *a fortiori* a los cónsules honorarios, que pueden gozar de ciertas garantías contra el abuso de autoridad, con arreglo a los artículos 33 (*Inviolabilidad personal*) y 34 (*Inmunidad de jurisdicción*), pero no deben recibir una protección especial, sobre todo si son nacionales del Estado de residencia. Por lo tanto, no cree que el artículo 32 pueda aplicarse a los cónsules honorarios y se reserva el derecho a volver sobre el asunto en relación con los artículos 33 y 34.

3. El Sr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA advierte que en este momento la tarea de la Comisión no es revisar el artículo 32, sino decidir si es aplicable a los cónsules honorarios. Le ha impresionado la opinión según la cual un cónsul honorario suele tener la doble personalidad de un extranjero que vive en el Estado de residencia y de un representante honorario del Estado que envía. En su primer calidad, goza en todo caso de la protección que se concede de ordinario a los extranjeros, y reconocerle una protección especial en virtud del artículo 32 sería exagerado. Al igual que el Sr. Amado, no es opuesto a la institución de los cónsules honorarios,

* Las referencias al artículo 32 en esta acta resumida lo son al texto aquí reproducido.