

Relaciones Consulares.

L. RUBIO GARCÍA.

Definición:

“Conjunto de relaciones que «nacen entre los Estados del hecho de que se ejerzan funciones consulares por órganos de un Estado en el territorio de otro Estado”

(Línea de la Comisión de Derecho internacional de las NN. UU.; de autores como Torres Bernárdez).

1) Ahora bien; existencia de medios de no-definición del término. P. ej., no ha sido objeto de discusiones en la Conferencia de Viena sobre las relaciones consulares (1963) ni es definido por la Convención que salía de dicha Conferencia (sobre ella, v. más adelante).

2) En tercer lugar, necesidad de contar con toda una teoría general de las relaciones consulares.

La institución consular. Las relaciones consulares implican -según hemos señalado en la precedente definición- funciones consulares, y éstas -en buena lógica- cónsules. Por tanto, vayamos por partes:

1)- El cónsul.

su entidad actual. Definición: órgano que un Estado envía -agente del Estado, según Oppenheim-Lauterpacht; agente oficial, según Fauchille y Rousseau; agente administrativo y comercial, según Trías y Bes; funcionario público, según Diena, etc.- y otro Estado recibe, para ejercer -residiendo en este último Estado- atribuciones de la soberanía y proteger los intereses de los miembros del Estado que los envía en el que los recibe (Verdross), con misiones de diversa índole, singularmente en funciones de orden económico, en interés del comercio y de la navegación del Estado que los nombra, etc.

2) Trayectoria histórica de la institución consular.

a) En primer lugar, se trata de una institución que perpetúa -a través de los tiempos- el título que llevaban los más altos magistrados de la República romana (Zourek).

b) En segundo lugar, estamos ante una institución de gran solera.

Así: 1) En la Edad Antigua, dos aspectos principales:

a) Existencia de «relaciones consulares entre los pueblos desde hace siglos» (cfr. preámbulo de la Convención de Viena de 1963). Como dice el prof. Rousseau, la institución consular es de «origen muy antiguo». Con una particularidad: la institución consular es más antigua que la de las misiones diplomáticas permanentes (Deák).

b) La relación institución consular-comercio. «El cónsul es tan antiguo como el comercio» (Castel).

En conclusión, durante siglos, hubo personas especialmente encargadas de representar los intereses de los extranjeros en las Ciudades soberanas o en los Estados. Sistema firmemente establecido en las Ciudades helenas hace más de 2.400 años. En este sentido, se habla de los proxenes de la antigua Grecia y de los patronos existentes en Roma. Tomando el ejemplo de los proxenes, vemos que se trata de personas escogidas entre los ciudadanos de la Ciudad cuya protección se buscaba y encargados de representar a los extranjeros en sus relaciones con los órganos de la Ciudad y con la justicia local. La realidad es que -como consigna el citado Zourek- los proxeni eran ya agentes oficiales cuyas funciones se asemejan, en varios aspectos, a las de los cónsules honorarios modernos. Ahora bien; a juicio de autores como Diena, tanto en el caso de los proxenes como en el de los patronos romanos, se trata de simples analogías.

Con todo, hablando en sentido estricto, los orígenes de la institución consular se encuentran en la Edad Media. Véase cómo:

Desde el punto de vista institucional: tras el caos de las grandes invasiones y emigraciones, Europa conoce un renacimiento del comercio. Este renacimiento tiene como consecuencia la aparición -en casi todas las ciudades marítimas del Mediterráneo Europeo de magistrados particulares encargados de juzgar los asuntos referentes al comercio y a la navegación llamados jueces-cónsules, cónsules-mercaderes, cónsules del mar, etc. Existencia atestiguada -en la Ciudad de Pisa- desde el s. X. Con una

particularidad, los cónsules-mercaderes eran elegidos primeramente por los mismos mercaderes; más tarde, por los magistrados municipales (e incluso, sacados a suerte). Ahora bien; con mayor propiedad, ha de hacerse referencia a los cónsules de Ultramar o a los cónsules en el extranjero: elegidos por los miembros de la comunidad de mercaderes en una ciudad determinada -cónsules electo- y enviados al exterior (Zourek, etc.).

Resumiendo, y dejando el tema desde el punto de vista institucional y pasando al aspecto relaciones, tenemos:

- a) Adopción de la costumbre -a partir del s. XII- por las Ciudades del Norte de Italia (Venecia, Pisa, Génova) de enviarse recíprocamente cónsules (con competencia no sólo económica, sino competencia bastante extensa en materia judicial y política: Rousseau).
- b) Con las Cruzadas y el subsiguiente efecto de la entrada en contacto de los pueblos del Occidente con los de Oriente, establecimiento de factorías por comerciantes mediterráneos en los países del hoy Cercano Oriente. Pues bien; ello llevaba el establecimiento de la institución consular en Levante.

Con la expansión del comercio internacional

- a) Aumento de las competencias de los cónsules. Especialmente, como resultado de los llamados Tratados de Capitulaciones concluidos por países europeos con el Imperio otomano.
- b) Apogeo de la institución consular con la importancia dada al comercio -bajo la influencia de las doctrinas del mercantilismo- como la fuente principal de la riqueza. Los cónsules se convierten en ministros públicos -como se llamaba en esta época a los agentes diplomáticos-, y una violencia cometida contra ellos se consideraba como una violación del Derecho de gentes.

Reducción de funciones de los cónsules como consecuencia de la afirmación estatal de la soberanía (y la concomitante reivindicación del ejercicio exclusivo de la jurisdicción sobre su territorio), y de la generalización de las misiones diplomáticas permanentes. Reducción de funciones que se opera en etapas sucesivas. Pero el caso es que, a partir del s. XVII, los cónsules tienen por misión la protección de los intereses de los ciudadanos del Estado que los envía (en el terreno del comercio, la industria y la navegación).

Renovación de la importancia de los Servicios consulares:

- a) por la expansión del comercio, la navegación y los viajes que seguían a la Revolución industrial, y que llega hasta nuestro tiempo,
- b) por el considerable aumento del número de Estados (aparte del punto de la variedad contemporánea de las funciones consulares).

Naturaleza de la institución consular:

Representatividad del cónsul.

1) El punto básico de la cuestión cabe sintetizarlo en este pensamiento de G. Cansacchi: **el cónsul no tiene la representación del Estado acreditante y no trata asuntos políticos** (salvo casos excepcionales). Lo que cabe descomponer en dos facetas: a) «Los cónsules no son representantes del Estado», «no representan a los Estados a los que pertenecen». Así lo mantienen decisiones de Tribunales. Más precisamente, puede expresarse esto de la siguiente forma: el cónsul «no representa la soberanía de un Estado en el sentido político» (Irizarry y Puente). **Es decir, no representa los intereses políticos del Estado: no tiene carácter representativo político -a diferencia de los agentes diplomáticos-** (postura desde Fauchille hasta Rousseau, pasando por Irizarry). b) El cónsul no es representante diplomático (Oppenheim-Lauterpacht), «no tiene carácter diplomático» (C. Eagleton). Acuerdo completo sobre esto en la doctrina y en la práctica (Zourek). Y, en este sentido, vemos que el cónsul no está acreditado ante el Gobierno del Estado huésped (Deák). Éste es -como afirma el profesor Rousseau«el rasgo fundamental de la institución consular».

2) Por consiguiente, contemos con una nítida evidencia: como señala Deák, el cónsul **«no representa a los Estados en la totalidad de sus relaciones internacionales»**. Esta afirmación quiere significar:

a) El cónsul no representa en el extranjero los intereses políticos de su país, sino los intereses comerciales, industriales, intelectuales (además de proteger a los ciudadanos del Estado que lo envía). Es la puntualización de Fauchille. Y, en este sentido, vemos cómo un estudioso de la materia califica al cónsul de **«agente de comercio y no un agente de relaciones políticas internacionales»**.

b) Ahora bien; el cónsul posee un carácter público reconocido (Irizarry): el de mandatario oficial de un Estado extranjero, encargado de una misión de interés público (rendir en el territorio del Estado receptor «una multitud de servicios no-políticos y técnicos, pero importantes servicios, al Estado y a los ciudadanos del Estado que lo envía, así como a los ciudadanos del Estado receptor»: Deák). De ahí la razón de que el prof. Cansacchi presente al cónsul como órgano -órgano individual del Estado- de actividad interna, esencialmente administrativa. Y, dentro de este toque estatal, si se quiere, puede afirmarse -con el citado Irizarry y Puente- que el cónsul representa al Estado en sus relaciones políticas internacionales, pero sólo en un grado secundario e inferior: de una manera que «no es de la competencia directa e inmediata del Derecho internacional». Podemos concluir, con Zourek, que el cónsul es representante oficial del Estado que lo envía, aunque sin carácter diplomático, y con un carácter representativo específico: representante

del Estado que lo envía «en el cuadro trazado por las funciones consulares».

3- El Derecho consular.

Sus fuentes:

1) Ahora bien; las relaciones consulares son disciplinadas jurídicamente. Pues bien; el conjunto de las reglas jurídicas que rigen las relaciones consulares en todos sus aspectos constituye el Derecho consular (Maresca). Con una nota adicional: mucha menos atención de los autores al Derecho consular que al Derecho diplomático (Zourek).

2) Fuentes:

a) Normas de Derecho internacional consuetudinario.

Aspectos: **i)** Contribución del Derecho consuetudinario al desarrollo del Derecho consular. **ii)** Pero con una advertencia: su contribución es de menor grado que en el Derecho diplomático. **iii)** Con todo valor. Las normas de Derecho consuetudinario continúan rigiendo las materias que no han sido expresamente reguladas por las disposiciones de la Convención de Viena de 1963 (cfr. preámbulo de dicha Convención).

b) Normas de Derecho interno contenidas en textos legales nacionales.

c) Los acuerdos bilaterales (convenios consulares y cláusulas consulares de los Tratados de amistad, comercio y navegación). Perfiles a tener en cuenta: **a')** Una realidad: toda una red de Acuerdos bilaterales (a diferencia de lo ocurrido con el Derecho de las relaciones diplomáticas). Concretamente, a destacar -como hace Deák- el papel de estos Acuerdos en la definición del status, las funciones, las inmunidades y los privilegios de los cónsules. **b')** El significado -a tener muy presente, en este contexto- de la cláusula de la nación más favorecida en la formación de una importante parte del Derecho consular. Cláusula encontrada en Tratados consulares (así, el EE. UU.-Irlanda, 1950, art. 3 y 5) o en Tratados de comercio y navegación (p. ej., en el Japón-Noruega, 1957, art. 5). Y Tratados, a este respecto, muy numerosos. **C)** Un texto multilateral y general: la Convención sobre relaciones consulares de Viena, de 1963. «Texto fundamental» (Rousseau), que se hace acreedor a capítulo aparte.

La Convención de Viena sobre relaciones consulares de 24 abril 1963.

A distinguir:

1) Precedentes:

a) Esfuerzos oficiales de codificación de la materia de las relaciones consulares en el s. XX:

b) Sobre base regional:

c) Dentro del entramado panamericano, en 1928, en la VI Conferencia Internacional Americana, elaboración de un Convenio sobre agentes consulares (25 artículos: nombramiento, funciones y derechos de los cónsules).

En vigor -según Deák, en 1968- en 13 Repúblicas americanas.

Dentro del marco europeo: a recoger la tarea del Consejo de Europa. Concretamente, la Convención europea sobre las funciones consulares, de 1967 (pero -atención- sólo sobre las funciones), encaminada a completar la Convención de Viena en un plano regional particular y en un espíritu europeo (Wiebringhaus).

Sobre base universal: la Sociedad de las Naciones. Fundamentalmente, esto: decisión de la Comisión de expertos -de la Sociedad- para la progresiva codificación del Derecho internacional de estudiar la posición jurídica y las funciones de los cónsules, de la que tomaba nota la Asamblea de la Organización en 1928. Ahora bien; la Sociedad no proseguía ulteriormente esta tarea.

La obra de la Ciencia: **i)** La acción de la Asociación de Derecho internacional (ILA): en su XXXV Conferencia, en 1929, proyecto de Convención multilateral consular, en un Informe sobre codificación del Derecho consular (24 artículos). **ii)** La labor de la Escuela de Derecho de Harvard: en 1932, preparación de un proyecto de detallada codificación de la posición jurídica y las funciones de los cónsules (34 artículos).

4- El trabajo de la ONU

a) Decisión de la Asamblea General de las NN. UU. -Resolución 1685 (XVI), de 18 dic. 1961- de convocar una Conferencia internacional de plenipotenciarios para que examinase la cuestión de las relaciones consulares y recogiese el resultado de su labor en una Convención internacional. En este sentido, piénsese en la existencia ya de un precedente: la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961. Hecho señalado en el preámbulo de la Convención sobre relaciones consulares. Incluso, adviértase que un especialista como Castel habla de la Conferencia sobre relaciones consulares como de «una secuela de la Conferencia sobre relaciones diplomáticas».

b) Reunión de la Conferencia de las NN. UU. Sobre relaciones consulares en Viena, 4 mar.-22 abr. 1963. Aspectos: **i)** Asistencia: 92 Estados representados; observadores de tres Gobiernos (Bolivia, Guatemala y Paraguay) y de Organizaciones como la OIT y la FAO; el Organismo Internacional de Energía Atómica y

el Consejo de Europa. ii) Documentos de trabajo de la Conferencia: a) El Capítulo II del Informe de la Comisión de Derecho internacional sobre la labor realizada en su III periodo de sesiones (y en el que figuraba el texto del proyecto de artículos sobre relaciones consulares aprobados por la Comisión).

a) Las observaciones hechas por los Gobiernos a la labor de la Comisión y las Actas de los pertinentes debates de la Asamblea General de la ONU.

b) El texto de la Convención de La Habana, de 1928.

c) Una colección de Tratados consulares bilaterales; etc. Fruto de la Conferencia: elaboración de una Convención sobre relaciones consulares y dos Protocolos (uno, de firma facultativa sobre jurisdicción obligatoria para la solución de controversias), y aprobados por la Conferencia el 22 abr. 1963.

En suma, Convención que ha de verse -con el mentado Castel- como producto final de años de esfuerzos de las NN. UU.

Significado de la Convención de Viena (en vigor desde 1967)

a) Fin de la Convención: contribuir -como en la Convención sobre relaciones diplomáticas de 1961 «al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, prescindiendo de sus diferencias de régimen constitucional y social».

b) Materia objeto de la Convención: una gran variedad de cuestiones. Así: las relaciones consulares en general (abarcando el establecimiento y el ejercicio de las relaciones consulares, y la terminación de las funciones consulares); lo tocante a facilidades, privilegios e inmunidades relativas a las Oficinas consulares, y a los funcionarios consulares de carrera y a otros miembros de la Oficina consular; régimen aplicable a los funcionarios consulares honorarios y a las Oficinas consulares dirigidas por los mismos; disposiciones generales.

c) **El punto del establecimiento de relaciones consulares entre Estados:** por consentimiento mutuo (art. 2,1 de la Convención). Aclaraciones sobre el valor de este consentimiento: i) El consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre los Estados implica -salvo indicación en contrario- el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares (art. 2,2). II) La ruptura de relaciones diplomáticas no entraña ipsofacto la ruptura de relaciones consulares (art. 2,3).

d) **Ejercicio de las funciones consulares:** por Oficinas consulares (art. 3; también por las misiones diplomáticas, según las disposiciones de esta Convención).

Facetas:

- i) Clases de Oficinas consulares: Consulado general, Consulado, Viceconsulado, Agencia consular (art. 1,1,a).
- ii) Categorías de jefes de Oficina consular. Las Oficinas consulares se hallan bajo un jefe de Oficina. Sus categorías son: cónsules generales, cónsules, vicecónsules, agentes consulares (art. 9,1). III) Clases de funcionarios consulares: funcionarios consulares de carrera y honorarios (artículo 1,2).

e) Establecimiento de una Oficina consular:

I) No se puede establecer una Oficina consular en el territorio del Estado receptor sin el consentimiento de éste. 2) La sede del consulado, su clase y la circunscripción consular son fijadas por el Estado que envía, y aprobadas por el Estado receptor (art. 4,2). in) La posterior modificación de la sede, la clase y la circunscripción no puede hacerse sin el consentimiento del Estado receptor (art. 4,3). IV) Los jefes de la Oficina consular son nombrados por el Estado que envía y admitidos por el Estado receptor (art. 10,1). Nomenclación: provisión por el Estado que envía de «un documento que acredite su calidad, en forma de carta patente u otro instrumento similar, extendido para cada nombramiento y en el que se indicará -por lo general su nombre completo, su clase y categoría, la circunscripción consular y la sede de la Oficina consular» (art. 11,1). Admisión: el ejercicio de las funciones consulares por el jefe de la Oficina exige previamente la «autorización del Estado receptor llamada exequátur, cualquiera que sea la forma de esa autorización» (art. 12).

f) Facilidades,

Privilegios e inmunidades: I) Uso de la bandera y del escudo nacional en el edificio de la Oficina consular, en la residencia del jefe de la Oficina y en sus medios de transporte cuando se utilicen para asuntos oficiales (art. 29,2). II) Inviolabilidad de los locales consulares (art. 31). Inviolabilidad de los archivos y documentos consulares dondequiera que se encuentren (art. 33). ni) Garantía por el Estado receptor de la libertad de tránsito y de circulación en su territorio a todos los miembros de la Oficina consular (salvo a las zonas de acceso prohibido o limitado por razones de seguridad nacional) (art. 34). IV) Libertad de comunicación de la Oficina consular para todos los fines oficiales (art. 35,1). Una advertencia: la instalación y utilización de una emisora de radio por la Oficina consular sólo puede hacerse con el consentimiento del Estado receptor (art. 35,1); etc.

g) Cónsules honorarios.

Se trata de personas que no son cónsules de carrera, que no son nacionales del Estado que envía

autorizadas a dedicarse a una ocupación privada lucrativa, etc., y que llevan a cabo sólo limitadas funciones consulares. Son muy numerosos. En consecuencia, la Convención dedica atención al tema (arts. 58-68), sin dar una definición de ellos y codificando las prácticas existentes de limitar estrictamente sus inmunidades al mínimo nivel necesario para el adecuado ejercicio de las funciones consulares. En este sentido: libertad de tránsito y de circulación, libertad de comunicación, e inmunidad de jurisdicción local por actos realizados en el ejercicio de sus funciones (art. 58); inviolabilidad de los archivos y documentos consulares dondequiera que se encuentren, «a condición de que estén separados de otros papeles y documentos y, en especial, de la correspondencia particular del jefe de la Oficina consular», etc. (art. 61).

h) Funciones consulares.

Múltiples (art. 5 de la Convención). Deák, p. ej., habla de «la gran variedad de funciones consulares» recogidas en dicho artículo. Así: **i)** Funciones generales como: «proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales -sean personas naturales o jurídicas- dentro de los límites permitidos por el Derecho internacional»; «fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos», de conformidad con las disposiciones de esta Convención: informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al Gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas. **ii)** Funciones más concretas como: extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado; prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas; actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares, y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, etcétera.

5) Juicio sobre la Convención.

a) Constituye la última etapa de un largo proceso de evolución histórica, que tiene precursores en la Antigüedad y cuyos rasgos comienzan a perfilarse a partir del siglo XII (Torres Bernárdez). **b)** Constituye un considerable avance desde el punto de vista del Derecho internacional: **i)** Por un lado, elimina muchas de las incertidumbres de la práctica en el campo de las relaciones consulares. **ii)** Por otro, proporciona un conjunto de normas que facilitarán considerablemente las relaciones entre las partes de la Convención. Y, en tal cuadro, cabe concluir -con el citado Castel- que esta Convención, junto con la Convención sobre relaciones diplomáticas de 1961, aumentará la autoridad del Derecho en la marcha de las relaciones internacionales.

BIBL.: E. C. STOWELL, *Le Consul*, París 1909; A. HEYKING, *La théorie et la pratique des services consulaires*, «Recueil des Cours», 34, La Haya 1930, IV, 815 ss.; G. STUART, *Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires*, «Recueil des Cours», 48, 1934, 11, 483 ss.; FERRARA, *Manuale di Diritto consolare*, Padua 1936; J. IRIZARRY Y PUENTE, *Traité sur les fonctions internationales des consuls*, París 1937; J. DIENA, *Derecho internacional público*, Barcelona 1946, 374-404; G. E. Do NASCIMENTO E SILVA, *Manual de Derecho consular*, Rosario (Arg.) 1952; C. EAGLETON, *International Government*, 3 ed. Nueva York 1957, 137-140; A. VERDROSS, *Derecho internacional público*, Madrid 1969, 269-272; L. T. LEE, *Consular Law and Practice*, Nueva York y Londres 1961; L. OPPENHEIM-H. LAUTERPACHT, *Tratado de Derecho internacional público*, I, Barcelona 1961, 413-432; J. ZOUREK, *Le statut et les fonctions des consuls*, «Recueil des Cours», 106 (1962) 365 ss.; M. MIELE, *La Convenzione di Vienna sulle relazioni consolarj*, «Rivista di Diritto internazionale», Roma 1963, 391 SS.; S. TORRES BERNÁRDEZ, *La Conférence des Nations Unies sur les Relations consulaires*, «Annuaire FranQais de Droit internationaux» 9 (1963) 78-118; J. G. CASTEL, *International Law*, Toronto 1965, 746 ss.; A. MARESCA, *La relazioni consolarj*, Milán 1966; CH. ROUSSEAU, *Derecho internacional público*, Barcelona 1967, 345-351; F. DEÁK, *Consular Intercourse and Inmunities*, en *Manual of Public International Law*, ed. M. SORENSEN, Londres 1968, 414 ss.