

Órganos de las relaciones internacionales¹

1. Introducción

Hasta aquí hemos estudiado a los sujetos del DI y a sus elementos constitutivos, a partir de ahora lo haremos tomándolos en sus relaciones con los otros sujetos del DI, para lo cual debemos partir de una idea fundamental: que siendo entes jurídico-políticos actúan a través de órganos², y éste es entonces el objeto del presente capítulo.

En esta oportunidad nos centraremos en el estudio de las personas que ejercen esas funciones respecto del sujeto Estado, y dejaremos a quienes ejercen esas funciones en nombre y representación de las organizaciones internacionales para los capítulos relativos a esos sujetos.

Vemos entonces que existen *órganos de la administración central del Estado y órganos de la administración exterior*³.

A su vez es posible hablar de órganos centrales en cuanto a la representación exterior y órganos periféricos⁴. Entre los primeros encontramos al jefe del Estado o de Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores, mientras que incluimos entre los periféricos a los agentes diplomáticos, que ejercen sus funciones en el extranjero, sea con carácter general y permanente como las misiones diplomáticas, ante Organizaciones Internacionales o en oficinas consulares, u otros con mandatos concretos, durante un tiempo determinado como las misiones especiales, sobre las que volveremos más adelante. Los primeros constituyen órganos del Estado inclusive en el sentido del proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional y no necesitan poderes especiales para representarlo, lo que no ocurre en el caso de los agentes diplomáticos, como veremos en el apartado respectivo.

En la primera categoría encontramos a los órganos establecidos por el orden interno, es decir por el propio sistema constitucional del Estado, que les atribuye competencias en el ámbito de las relaciones internacionales. Se trata de los jefes de Estado, jefes de Gobierno o los ministros de Relaciones Exteriores.

A la segunda corresponden los órganos que crean directamente los Estados para el ejercicio de sus competencias internacionales como son los órganos externos permanentes, que integran la *diplomacia clásica o tradicional*, incluyendo las misiones diplomáticas, las representaciones ante las organizaciones internacionales, los consulados, y por otra parte los *órganos temporales*, también conocidos como *diplomacia ad hoc*.

Las normas jurídicas que regulan estas actividades surgen del orden interno, en cuanto a las personas que ejercen esas funciones a nombre del respectivo sujeto del DI, la del Estado en el que actúan, y las del DI que es el ámbito específico en el que se desenvuelven esas relaciones.

Las personas que ejercen esas funciones, gozan una protección especial, en virtud de lo cual, se firmó la [Convención sobre prevención y castigo de los delitos contra las personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos \(1973\)](#)⁵.

¹ Este capítulo fue redactado por la Dra. Graciela R. Salas. Abogada y Doctora en Derecho en Ciencias Sociales. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Córdoba. Catedrática de Derecho Internacional Público, Cátedra "C" y de Derecho de la Integración. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba. Catedrática de Derecho Internacional Público. Universidad Blas Pascal Córdoba, Rca. Argentina. Modalidad presencial.

² VERDROSS, A. *Derecho Internacional Público*. Biblioteca Jurídica Aguilar. Pág. 250.

³ DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional*. Capítulo XV. Pág. 383.

⁴ REMIRO BROTONS, A. y otros. *Derecho Internacional. Curso general*. Punto 417, pág. 565.

⁵ Fue aprobada por la Rca. Argentina por Ley N° 22.509 de 1981.

También debemos hacer presente en este punto que es de aplicación aquí la teoría de la inmunidad internacional del Estado, tema este ya estudiado en el capítulo respectivo.

2. Jefes de Estado y Jefes de Gobierno. Ministros de Relaciones Exteriores.

El jefe de Estado representa al Estado. En ciertas Constituciones, como la argentina, es titular del poder ejecutivo quien encabeza la administración del Estado. En otras, como en el caso de Gran Bretaña o Italia o italiana, tiene competencias más reducidas o meramente representativas, coexistiendo con un Jefe de Gobierno o primer ministro. Ambos funcionarios, por la importancia de las tareas que desempeñan están cubiertos por los mismos privilegios e inmunidades cuando se encuentran en territorio extranjero y a similar protocolo, salvo en lo referido a la precedencia, que siempre le corresponde a los jefes de Estado

Como se desprende de los párrafos anteriores, es entonces el propio sistema jurídico interno de cada Estado el que establece quién ejerce la representación exterior del mismo⁶. Esta condición les ha sido reconocida en diversos fallos, así lo hizo la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso sobre el Estatuto Jurídico de Groenlandia Oriental:

“La Corte considera indiscutible que una respuesta así, dada por el Ministro de Asuntos Exteriores de su Gobierno a una gestión de un representantes diplomático de una Potencia extranjera, en un asunto de su competencia, obliga al país del que es Ministro”⁷.

También lo encontramos en el caso de las Pruebas Nucleares en el que la Corte Internacional de Justicia interpretó declaraciones del presidente de la República francesa como actos del Estado francés:

“... entre las declaraciones del Gobierno francés de las que dispone la Corte, las más importantes son las del Presidente de la República. Teniendo en cuenta sus funciones, no hay duda de que las comunicaciones o declaraciones públicas, verbales o escritas, que emanan de aquél en su calidad de Jefe de Estado, constituyen en el ámbito de las relaciones internacionales actos del Estado francés”⁸.

Es evidente entonces que los actos ejecutados por estos funcionarios obligan al Estado que representan, y no es posible alegar contra ellos restricciones establecidas por el derecho interno, a menos que afecten una norma fundamental del mismo y sean manifiestas⁹. De allí la importancia de la elección de cada uno de estos funcionarios dado que incluso aquellos actos que ejecuten fuera de sus competencias (*ultra vires*) pueden serle oponibles.

En cuanto a sus privilegios e inmunidades, los mismos surgen de diferentes instrumentos internacionales¹⁰, como así también del sistema jurídico de cada Estado. Así, el Código Penal Argentino se ocupa del tema en el art. 221¹¹.

En concreto los Jefes de Estado y de Gobierno gozan de:

a) *Inviolabilidad de su persona* que lo protegen especialmente contra: i) atentados contra los jefes de Estado; y ii) de las ofensas o injurias que se dirijan contra ellos, especialmente por parte de la prensa.

⁶ En el caso de la Rca. Argentina, es el Presidente de la República, conforme a lo establecido por el art. 99 inc. 11 de la [Constitución Nacional](#).

⁷ Corte Permanente de Justicia Internacional. Caso sobre el Estatuto Jurídico de Groenlandia Oriental. Dinamarca c/ Noruega. Sentencia 1933. Pág. 71. Surge así con claridad que se trata de un acto unilateral de un Estado.

⁸ Corte Internacional de Justicia. Caso de las Pruebas Nucleares. Australia c/ Francia. Sentencia 1974. Par. 49. Surge así con claridad que se trata de un acto unilateral de un Estado.

⁹ Ver art. 46 de la [Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados](#).

¹⁰ Así lo vemos en el art. 21 de la [Convención sobre las Misiones Especiales de 1969](#).

¹¹ Ver art. 221 del [Código Penal Argentino](#), que ubica estos delitos entre aquellos que comprometen la paz y la dignidad de la Nación.

b) *Inmunidad de jurisdicción* que se extiende: i) a los actos realizados como persona privada (p. ej. Como heredero, o como autor de un daño); ii) a los actos realizados como representante del Estado, en el cumplimiento de sus funciones públicas.

En la actualidad se han superado los límites de esta inmunidad para los casos de responsabilidad penal, i) con origen en el art. 227 del Tratado de Versalles en el que se condenaba al Kaiser Quillermo II por haber inferido “*una ofensa suprema a la moral internacional y a la sagrada autoridad de los tratados*”; ii) también en la sentencia del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg en el proceso a los grandes criminales de guerra “*La protección que el derecho internacional asegura a los representantes del Estado no ha de aplicarse a los actos criminales*”.

Más recientemente el Estatuto de Roma, que instituye el Tribunal Penal Internacional¹², arroja luz sobre el particular, ya que en su artículo 27 establece:

“Art. 27. Improcedencia del cargo oficial

1. El presente Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial. En particular, el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá per se motivo para reducir la pena.

2. Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella”.

Sigue así la línea trazada por otros tribunales internacionales como el mencionado de Nüremberg, u otros más cercanos en el tiempo como los creados especialmente para la Ex Yugoslavia, Rwanda o Sierra Leona, vinculados con crímenes de guerra o de lesa humanidad.

El Jefe de Estado o de Gobierno¹³, conforme lo establezca el respectivo sistema constitucional, en ocasión de trasladarse a otro Estado, goza de inmunidades y privilegios.

Los ministros de Relaciones Exteriores, por su parte, ejecutan la política exterior del país, bajo la dirección del jefe de Estado, según lo establecido por el respectivo sistema jurídico.

En el citado Caso sobre el Estatuto Jurídico de Groenlandia Oriental¹⁴, la Corte sostuvo:

“La declaración hecha por el ministro de Relaciones Exteriores el 22 de julio de 1919, en nombre del Gobierno noruego, fue netamente afirmativa: ‘He dicho hoy al ministro de Dinamarca que el Gobierno noruego no pondrá dificultades al arreglo de este asunto’.

“La Corte considera indiscutible que semejante respuesta a una petición del representante diplomático de una potencia extranjera, hecha por el ministro de Relaciones Exteriores en nombre del Gobierno en un asunto que es de su competencia, obliga al país al que pertenece el ministro”.

¹² Fue aprobado por la República Argentina mediante la [Ley N° 25.390](#), publicada por un suplemento del Boletín Oficial del 23 de enero de 2001.

¹³ Suele presentarse esta dualidad en estados como España en la que el Jefe de Estado es el monarca, mientras que el Jefe de Gobierno es elegido por el pueblo y ejerce su cargo por un período de tiempo determinado por su propio sistema jurídico. También es el caso de Gran Bretaña, aunque con diferencias en los alcances de los poderes del monarca. Esta dualidad también puede presentarse en relación a repúblicas democrática con sistema parlamentario como Italia. Mayores detalles sobre el particular podrán encontrarse en la Ciencia Política.

¹⁴ Corte Permanente de Justicia Internacional. Caso sobre el Estatuto Jurídico de Groenlandia Oriental. Dinamarca c/ Noruega. Sentencia 1933. Pág. 71

Por otra parte todas las comunicaciones de representantes extranjeros, salvo casos especiales, deben ser dirigidas al Ministro de Relaciones Exteriores, de acuerdo a lo establecido por el art. 41 inc. 2° de la [Convención de Viena de 1961 sobre Agentes Diplomáticos](#).

Entre sus funciones vemos que colabora con la justicia declarando, de oficio, a pedido de parte o de un juez sobre la condición de soberano de gobiernos o estados extranjeros, sobre la condición de quienes reclaman inmunidades diplomáticas, entre otras funciones.

Cuando viaja al extranjero está cubierto con inmunidades, especialmente en materia penal, de acuerdo a lo establecido por el art. 28 inc. 2 de la [Convención sobre las Misiones Especiales](#):

“El jefe de Estado, el ministro de Relaciones Exteriores y demás personalidades de rango elevado, gozarán en el Estado receptor o en un tercer Estado además de lo que otorga la presente convención de las facilidades y de los privilegios e inmunidades reconocidos por el Derecho Internacional”.

Como puede observarse, la doctrina no ha estudiado este tema en demasiado detalle, hasta la formulación de los antecedentes citados. En general se lo ha colocado en condiciones muy similares a las de los jefes de Estado y de Gobierno y siempre mientras se encuentre ejerciendo sus funciones.

Un párrafo aparte nos merece la situación de los ex jefes de Estado, la que, en general y desde el punto de vista del DI, está regulada más por la costumbre y por el derecho interno de los estados.

En efecto, las acciones contra éstos se vinculan más con los actos cometidos por éstos durante el ejercicio de sus funciones, y podrían ser clasificados como sigue:

- Las inmunidades conferidas son por el ejercicio de una misión y cesan con el fin de esa misión;
- Las inmunidades cubren todos los actos cumplidos en el ejercicio de tales funciones;
- En la medida en la que ella persiste, la inmunidad puede ser levantada por el Estado que lo envía.

En síntesis, la regla general es que la inmunidad de jurisdicción cesa con el fin de las funciones del jefe de Estado¹⁵. Sin embargo, más recientemente el gobierno del ex jefe de Estado puede intentar acciones en su contra levantando implícitamente su inmunidad en caso necesario. Esta es una cuestión cada vez más actual a partir de los actos de corrupción e los intentos de ocultar en el extranjero los fondos así adquiridos¹⁶. Si los actos delictivos reprochados al ex jefe de Estado fueron cometidos durante el ejercicio de sus funciones, la inmunidad deberá ser levantada expresamente por el propio Estado.

Pero este tema abre un abanico de consideraciones, que exceden los alcances de este capítulo, ya que en múltiples ocasiones transita hacia la jurisdicción interna.

b) Agentes diplomáticos. Convención de Viena de 1961.

Jean Salman sostiene que la historia de la diplomacia se confunde con la de los pueblos y que se vincula a una necesidad sociológica fundamental que tienen las comunidades de reglar sus relaciones mutuas¹⁷.

¹⁵ SALMAN, J. *Manuel de droit diplomatique*. Pág. 602.

¹⁶ Fue el caso *Republic of the Philippines v) Marcos*, U.S. Court of Appeals, 2d. Cir., 20 novembre 1986 (AJIL, 1987, p. 417).

¹⁷ SALMAN, J. *Manuel de droit diplomatique*. Pág. 19.

Decíamos en nuestro trabajo *Temas de Derecho Internacional Público - Nociones de Historia*¹⁸, que ya en la India antigua encontramos el Código de Manú del S. I a.C., que incluía normas sobre instituciones importantes para nuestra asignatura como la diplomacia, con un marcado contenido religioso que regía inclusive el sistema social y jurídico de la región, aunque en aquellos momentos los diplomáticos casi siempre ejercían sus funciones en forma temporaria o bien con un carácter *ad hoc*, es decir con el objeto de cumplir con una determinada misión.

Así algunos autores sostienen que la historia de la diplomacia se divide en dos períodos bien marcados: el de las misiones temporarias y el de las legaciones permanentes, ya que hasta el Siglo XV los embajadores residentes eran muy raros en Italia, pero a partir de ese siglo la situación fue exactamente la inversa¹⁹. Y fue a partir de entonces que se instituyó la diplomacia permanente por parte de las repúblicas italianas.

En el Congreso de Westfalia (1648) se avanzó un poco más en esta práctica, al tiempo que nacían las primeras dificultades, vinculadas con la precedencia, que se resolverían en un nuevo congreso, esta vez en Viena en 1815 con el establecimiento de las categorías diplomáticas.

Comenzamos a ver así el ejercicio del derecho de legación, activo o pasivo, por parte de los diferentes estados, a partir de lo cual se desarrollaron las funciones de los agentes diplomáticos. Con tal fin, cada Estado ha organizado su “servicio exterior”²⁰, en el que se incluyen: los agentes diplomáticos, los agentes consulares, ambos de carrera, y otros funcionarios que desarrollan funciones en el Servicio Exterior de la Nación en forma temporaria, aunque sin pertenecer a él de forma permanente.

Como decíamos anteriormente, la cuestión de las precedencias se resolvió en el Congreso de Viena de 1815 con el establecimiento de las categorías diplomáticas, que fueron recogidas luego por la Convención de Viena de 1961.

Creada la ONU (1945), la Comisión de Derecho Internacional se abocó al estudio de determinadas cuestiones que estaban reclamando un desarrollo más avanzado, por lo que entre otros, recogió uno de los temas cruciales para el DI como los agentes diplomáticos y los agentes consulares. Se logró así la celebración de sendas convenciones que pasaremos a estudiar a continuación: la Convención de Viena de 1961 sobre Agentes Diplomáticos y la Convención de Viena de 1963 sobre Agentes Consulares, de las que la República Argentina es parte²¹.

Al respecto recordemos que uno de los objetivos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas es el *desarrollo del Derecho Internacional*, a partir de lo que venía siendo aceptado como Derecho por los estados hasta ese momento y avanzando en aquellas instituciones en que los estados así lo estimen oportuno.

Fue así que una de las tareas a cumplir por la Convención de Viena de 1961 sobre Agentes Diplomáticos era la de ratificar las categorías diplomáticas, problema que se había arrastrado desde el Congreso de Westfalia pero que finalmente se solucionaría en el Congreso de Viena de 1815.

Esas categorías diplomáticas, de acuerdo a lo establecido en su art. 14 son:

¹⁸ SALAS, G. R. *Temas de Derecho Internacional Público. Nociones de Historia*. Pág. 13

¹⁹ BEDJAOUI, M. *Droit international. Bilan et perspectives*. Chapitre XX. *Les relations diplomatiques et consulaires*. Par Geraldo E. do Nascimento e Silva. Pág. 459.

²⁰ Argentina dictó la [Ley 20.957](#) (1975), que rige en estos momentos, con algunas reformas.

²¹ La primera de ellas fue aprobada por la República Argentina mediante el [Decreto-Ley N° 7.672](#) del 14 de septiembre de 1963, sin reservas. La segunda fue aprobada por [Ley N° 17.081](#) del 24 de abril de 1963, también sin reservas.

- a) Embajadores, legados o nuncios, acreditados ante el jefe de Estado de otro Estado;
- b) Enviados, ministros e internuncios, acreditados ante el jefe de Estado;
- c) Encargados de negocios, acreditados ante el Ministro de Relaciones Exteriores del Estado receptor.

Más allá de las categorías mencionadas, cada Estado decide qué categoría impondrá a sus agentes diplomáticos. Para la República Argentina estas categorías están establecidas en la Ley 20.957, conocida como [Ley de Servicio Exterior de la Nación](#)²², tema éste que desarrollamos en el capítulo que reservamos a tal efecto.

Cerrando este apartado es importante destacar que las instituciones que estudiamos en este capítulo se basan en el ejercicio activo o pasivo del derecho de legación por parte de los sujetos del Derecho Internacional.

Designación

Dado que el envío y recepción de agentes diplomáticos presume las buenas relaciones entre ambos estados, no es posible imponerle a un Estado a una persona determinada como su representante, sino que, previo a su designación, en forma reservada, es de práctica consultarle al Estado que habrá de recibir al agente diplomático si lo aceptará como persona grata. La respuesta afirmativa se denomina *placet* y el Estado receptor no está obligado a fundamentar su respuesta, sea ésta negativa o positiva. Sin embargo, una reiteración de respuestas negativas por parte del Estado receptor podría dañar seriamente las relaciones entre ambos estados.

Este *placet* se solicita solamente respecto de quien se desempeñará como jefe de la misión, ya que, según lo establecido por el art. 7 de la Convención de 1961, el Estado receptor sólo puede solicitar que el Estado acreditante le proporcione el nombre de los restantes integrantes del personal de la misión diplomática. Asimismo, conforme a lo establecido por el art. 11, el Estado receptor tiene la facultad de negarse a aceptar un número determinado de integrantes de esa misión o de determinada categoría.

Una vez concedido el *placet* el Estado acreditante puede proceder a la designación del agente diplomático conforme al respectivo sistema constitucional y que cumplirá sus funciones en ese destino determinado. En nuestro país es competencia del Poder Ejecutivo, conforme a lo establecido por el art. 99, inc. 7 de la Constitución Nacional.

Una vez que el diplomático presenta sus *cartas credenciales* (art. 13.1):

“... sus cartas credenciales o en que haya comunicado su llegada y presentado copia de estilo de sus cartas credenciales al Ministerio de Relaciones Exteriores, o al Ministerio que se haya convenido, según la manera práctica en vigor en el Estado receptor, que deberá aplicarse de manera uniforme”.

Ese acto, aparentemente formal, reviste la máxima importancia, ya que implica no sólo la identificación de la persona, sino también la exhibición de sus poderes, es decir los alcances de sus funciones. Por otra parte la fecha, en la que constarán día y hora de su presentación, fija a su vez la precedencia dentro de su categoría, de suma importancia para los actos públicos a cumplirse en el lugar de destino (art. 16), de allí la trascendencia de lo establecido en el art. 13, inc. 2, y debe ser uniforme para la recepción de todos los agentes diplomáticos acreditados ante ese Estado (art. 18)²³.

²² En ella encontramos que tanto las categorías diplomáticas como las consulares se integran en un mismo orden ya que los funcionarios que pertenecen al Servicio Exterior de la Nación pueden ejercer indistintamente funciones como agentes diplomáticos o como agentes consulares..

²³ Esta fue una de las cuestiones que surgieron al comenzar la práctica de la celebración de congresos internacionales, en el Congreso de Westfalia de 1648, conocida como la cuestión de las precedencias, que comenzaron a resolverse con las categorías diplomáticas establecidas en el Congreso de Viena de 1815, y

A partir de ese momento, comienzan las funciones del agente diplomático, que representa a su Estado (art. 7, inc. 2 b), por lo que se encuentra en condiciones de negociar tratados a nombre de su Estado (art. 3), siempre conforme a lo establecido por el sistema jurídico de su propio país.

Prerrogativas e inmunidades

Como decíamos anteriormente, los agentes diplomáticos se encuentran sometidos a diferentes órdenes jurídicos: i) del Estado acreditante; ii) del Estado receptor; iii) del Derecho Internacional, en cuyo ámbito desempeña sus funciones.

Precisamente en el segundo punto es donde debemos centrar la atención para abordar el punto relativo a las prerrogativas e inmunidades en tanto se trata de excepciones al ejercicio de la jurisdicción del Estado receptor, y en consecuencia revisten la mayor importancia.

El fundamento de esas prerrogativas e inmunidades ya no reside en la *extraterritorialidad* como en la época de H. Grocio, sino que existen a los efectos de permitir a la misión el mejor cumplimiento de sus funciones.

Sintéticamente podemos mencionarlos como sigue:

1) *Inmunidad de jurisdicción*. La Misión diplomática goza de inmunidad de jurisdicción por ser un órgano de un Estado extranjero.

Esta inmunidad raramente es mencionada en este punto por la doctrina, a pesar de que los tribunales a menudo deben expedirse sobre cuestiones laborales o civiles. Los actos practicados por el agente diplomático como órgano de un Estado extranjero no deben confundirse con los que ejerce a título particular. En el primer caso no se trata de la inmunidad del diplomático sino del Estado acreditante, tema éste que estudiamos en otro capítulo y que requiere de los estados el dictado de legislación específica²⁴.

2) *Inviolabilidad de los locales* (incluye la residencia del jefe de misión), *archivos y documentos* (arts. 22 y 24). Se extiende a su mobiliario, medios de transporte y otros bienes que allí se encuentren. De ella se deduce una triple obligación para el Estado receptor: i) sus agentes no pueden entrar en los locales a menos que lo solicite o autorice el jefe de misión; ii) no cabe registro, requisa, embargo ni ninguna clase de medida coercitiva; iii) *debe* brindarles una *protección especial*. El Estado acreditante tiene derecho a colocar la bandera y el escudo en locales y medios de transporte (art. 20) facilita, en su caso, la identificación de bienes que se benefician de la inviolabilidad. A su vez, los locales de la Misión no deben ser utilizados de manera que se considere que ha traicionado el objeto y fin de sus funciones.

Ahora bien, las inmunidades y privilegios cubren al jefe de la misión y a los otros miembros del personal diplomático y a su familia, salvo que sean nacionales del Estado receptor (art. 37 inc. 1°). En cambio el personal de servicio goza de inmunidad sólo para sus actos de servicio (art. 37 inc. 3.1).

Como decíamos también esta inmunidad se extiende al domicilio particular del jefe de la misión y a los vehículos destinados al servicio oficial de la legación diplomática. Y si nos detenemos un instante sobre estos de talles podemos agregar que es en estos espacios en los que es posible el otorgamiento de asilo diplomático, precisamente por el carácter que revisten.

que son las que encontramos, *mutatis mutandi*, en el art. 14 de la Convención de Viena de 1961 sobre Agentes Diplomáticos.

²⁴ En Argentina rige la Ley N° 24.488 de 1995. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22523/norma.htm>

Sin embargo esta inmunidad raramente es mencionada por la doctrina, a pesar de que se han presentado algunos casos ante la Corte Internacional de Justicia.

Uno de ellos fue el caso del *Personal diplomático y consular de EEUU en Teherán*²⁵. En él fue condenado el Estado demandado en razón de haber promovido de alguna manera el ilícito.

Otro caso, más reciente en el tiempo, fue el de las *Actividades armadas sobre el territorio del Congo*²⁶, por su ataque a la embajada de Uganda en Kinshasa.

3) *Inviolabilidad de los locales de la misión*. El estudio de esta institución nos lleva inexorablemente a la del asilo diplomático, de especial desarrollo en América Latina, a pesar de que no es admitida como una institución de DI general. Sin embargo varios estados, entre ellos EEUU, lo han otorgado por razones humanitarias²⁷.

En este punto es importante destacar que es posible relevar al Estado receptor de esa obligación, contando con el consentimiento del jefe de la misión, y siempre por razones muy concretas, tal como ocurrió en la resolución del caso Assange en la embajada de Ecuador en Londres.

4) *Inviolabilidad de los archivos y de la correspondencia* (art. 24 de la Convención), cualquiera sea el medio utilizado para ella, está fundamentada en la necesidad de permitir el normal ejercicio de sus funciones y sin ella la embajada perdería su razón de ser.

En este punto es donde aparecen ciertas precisiones respecto, p. ej. a las libertades que se le deben reconocer a los diplomáticos, como la libertad de circulación y de tránsito, siempre con las limitaciones lógicas establecidas por las zonas de seguridad del Estado receptor (art. 26), y la libertad de comunicación con el Estado acreditante, la valija diplomática (art. 27 inc. 3), y el correo diplomático (art. 27 inc. 5).

5) *Exención fiscal y aduanera* como así de otras cargas públicas (art. 33 a 36 de la Convención), lo que no impide su participación voluntaria. Más específicamente el art. 36 precisa cómo se aplicarán estas exenciones fiscales y aduaneras, de manera que puede inclusive limitar la cantidad de objetos importados, fijar el período durante el cual los objetos importados y libres de impuestos pueden ser revendidos, prohibir la importación de algunos productos, o permitir la importación bajo reserva de reciprocidad²⁸.

Privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos

Decía P. Fauchille que “*El principio de inviolabilidad de los agentes diplomáticos domina toda la materia... es el privilegio fundamental: los otros derivan de él como corolarios, o se vinculan como accesorios*”²⁹.

Esta inviolabilidad surge con claridad en el art. 31 de la Convención de Viena de 1961 y abarca tanto la inmunidad de jurisdicción penal y civil como administrativa.

²⁵ CIJ. *Caso del personal diplomático y consular de EEUU en Teherán*. (EEUU c/ Irán). Fallo 1980. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/64/064-19800524-JUD-01-00-EN.pdf>

²⁶ CIJ *Caso de las Actividades armadas sobre el territorio del Congo*. República Democrática del Congo c/ Uganda. Sentencia 2006. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/126/126-20060203-JUD-01-00-EN.pdf>

²⁷ Así lo hizo con el cardenal J. Mindszenti entre 1956 t 1971 en su embajada de Budapest. Más recientemente ver el caso J. Assange en la embajada de Ecuador en Londres. Sobre el particular, ver nuestro trabajo: *Caso Assange: de confusiones y precisiones*. En RECORDyP. Vol. 2 N° 2 (2012). Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/3026>

²⁸ BEDJAOU, M. *Droit international. Bilan et perspectives*. Pág. 466.

²⁹ FAUCHILLE, P. *Traité de droit international public*. Paris. 1925. 3ª Partie, N° 686. P. 63.

La inmunidad penal es absoluta, pero no significa impunidad. Si el Estado acreditante no renuncia a la inmunidad, tiene la obligación moral de someter al beneficiario de la inmunidad a sus tribunales nacionales.

La inmunidad de jurisdicción civil, por el contrario, admite ciertas excepciones expresamente enumeradas en el art. 31: son acciones reales, acciones posesorias relativas a una cosa mueble o inmueble, en la que el agente diplomático figure como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario, a título privado o a nombre del Estado acreditante. Otra excepción prevista en el art. 31 es una acción referida a una actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático fuera de sus funciones oficiales.

Por otra parte, durante el ejercicio de sus funciones gozan de excepciones en lo que se refiere a los impuestos personales director y los impuestos sobre bienes muebles. Ellos están obligados, por otra parte, a pagar los impuestos reales, algunos de ellos bastante numerosos, a pesar de lo cual no es posible aún hablar de reglas generales. El art. 36 se ocupa de la excepción aduanera y de las contribuciones a la seguridad social en el art. 33.

En cuanto a la excepción de los derechos de aduana, la práctica de los Estados está en el sentido contrario.

Por otra parte, el art. 36 de la Convención de Viena acuerda la excepción a los objetos destinados al uso personal del agente diplomático, pero siempre “siguiendo las disposiciones legislativas y reglamentarias” es decir con las restricciones relativas a las cantidades, venta y duración de las excepciones.

Comienzo y fin de las funciones diplomáticas

Habíamos dicho que el agente diplomático comienza sus funciones una vez que, otorgado el *placet* por parte del Estado receptor y trasladado al Estado receptor, presenta sus cartas credenciales al jefe de Estado, queda fijada así su precedencia, de acuerdo al día y hora en que ocurra tal ceremonia, y de acuerdo también a su categoría diplomática.

Veamos ahora cuándo terminan sus funciones: ello ocurre de forma habitual, conforme a lo establecido por el art. 43, inc. a) de la Convención de 1961: a) cuando el Estado acreditante comunique al Estado receptor que las funciones del agente diplomático han terminado, y generalmente se lo traslada hacia otro destino; b) a la inversa, cuando sea el Estado receptor el que comunique al Estado acreditante que se niega a reconocer al agente diplomático como miembro de la misión, en los términos del art. 9 inc. 2 de la misma Convención. Y aquí aparece la declaración de *persona non grata*, en cuyo caso se le otorga un plazo perentorio de 24 o 48 hs. para abandonar el territorio nacional, vencido el cual dejan de existir sus prerrogativas e inmunidades ante ese Estado.

La misión diplomática también puede terminar por cierre temporal o definitivo, sin ruptura de relaciones, por un conflicto armado o por ruptura de las relaciones diplomáticas. En este último caso el art. 44 de la Convención prevé las condiciones bajo las cuales se deberá proteger a las personas, los bienes, archivos y locales de la misión, mientras que por el art. 45 el Estado acreditante queda facultado a confiar la custodia de los locales, sus bienes archivos, así como la custodia de sus intereses y los de sus nacionales a un tercer Estado, que sea aceptable para el Estado receptor³⁰.

³⁰ Cuando estalló la guerra de Malvinas esa función les fue confiada al gobierno de Brasil, a nombre de la Rca. Argentina, y al gobierno de Suiza, a nombre de Gran Bretaña.

Funciones diplomáticas

Según lo establecido por el art. 3 de la Convención de Viena de 1961 son funciones de la misión diplomática, esencialmente representar al Estado acreditado ante el Estado receptor, lo que coloca a este funcionario en condiciones de negociar un tratado a nombre de su Estado, y a la vez generar responsabilidad internacional por los actos que ejecute a nombre de su Estado.

También se ocupa de proteger los intereses del Estado acreditante y de sus nacionales, claro está dentro de los límites establecidos por la ley, y en tal sentido queda autorizado para desempeñar también funciones consulares en caso necesario, lo que no ocurre a la inversa con los agentes consulares respecto de las funciones diplomáticas, como veremos más adelante.

Para todo ello goza del derecho de comunicación con su Estado, para lo cual, además de los medios tecnológicos actuales, se ha utilizado tradicionalmente la valija diplomática, que deberá ser identificada especialmente y hará que el correo diplomático que sea portador de ella esté cubierto con las mismas prerrogativas e inmunidades mientras se encuentre a cargo de esa valija.

La *jurisdicción diplomática* no necesariamente debe coincidir con el territorio de un Estado. Es más en ocasiones un agente diplomático representa a su Estado ante varios estados. Del mismo modo puede darse la circunstancia que un agente diplomático represente a varios estados ante un Estado³¹.

d) Misiones especiales.

Las misiones especiales están integradas por los agentes diplomáticos *ad hoc* y que comprenden a los enviados itinerantes, las conferencias diplomáticas, las misiones especiales enviadas a un Estado con una finalidad determinada.

La importancia del tema motivó que la Comisión de Derecho Internacional preparara el proyecto de la que hoy se conoce como [Convención sobre las Misiones Especiales](#) (1969). Conforme a lo establecido en su art. 1, Terminología, se entiende por:

a) "*misión especial*" se entenderá una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado con el consentimiento de este último para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado";

Se desprende de esta definición que las características de este tipo de misión diplomática son las de ser provisional, limitada en el tiempo en ocasiones, representativa y consensual porque a la vez excluye a otro tipo de diplomacia *ad hoc* que puede estar conformada por otro tipo de funcionarios, que no revisten carácter de representativos y que van a tratar generalmente problemas técnicos.

Se trata de una convención que guarda cierta similitud con la Convención de Viena de 1961 sobre Agentes Diplomáticos, de allí que sólo nos ocupemos en esta ocasión de aquellos elementos que diferencien ambas instituciones.

Ab initio es importante destacar que no es necesaria la existencia de relaciones diplomáticas o consulares entre los estados, para que sea posible el envío de una misión especial, y que éstas también pueden enviarse aún en situaciones en las que se encuentren rotas las relaciones diplomáticas entre ambas partes, lo que demuestra que

³¹ Así ocurre con los Estados que actualmente integran la Unión Europea, de manera que no todos ellos tienen representaciones diplomáticas ante todos los estados, y en caso de necesidad, el que tenga legación diplomática en ese Estado puede representar al Estado de que se trate. Es también un objetivo de MERCOSUR.

las relaciones diplomáticas y las actividades de las misiones especiales constituyen instituciones diferentes.

La forma de designación de quien o quienes vayan a desempeñar este rol se produce solicitando al Estado receptor, previo consentimiento del Estado receptor, ya que se requiere el consentimiento de ambas partes para que la misma pueda cumplirse. Lo mismo ocurre en el caso en que sea un funcionario quien represente a más de un Estado ante otro a los efectos, p. ej. de representar ante otro u otros estados, del mismo modo que puede representar a varios estados ante un único Estado a los efectos de la negociación. En todas estas situaciones se requerirá siempre el consentimiento de todos los estados implicados.

En el caso en que quienes ejerzan esas funciones sean jefes de Estado o de Gobierno o Ministros de Relaciones Exteriores, tendrán los mismos privilegios e inmunidades que ya estudiamos en los puntos anteriores, además de aquellos que les reconozca la propia Convención, conforme a lo establecido por su art. 21.

La comisión especial comienza cuando la misma toma contacto oficial con el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin que sea necesaria la presentación de las cartas credenciales como ocurre con los agentes diplomáticos, y terminan sus funciones, conforme a lo establecido por el art. 20 inc. 1°. Esto es: por acuerdo entre los Estados interesados, por haber alcanzado sus objetivos, por expiración del plazo fijado originariamente, por notificación del Estado acreditante del retiro de la misión, o del Estado receptor que la estima terminada. Y decíamos más arriba que en caso que se rompan las relaciones diplomáticas o consulares, no termina la misión diplomática.

En cuanto a los privilegios e inmunidades, el art. 31 de la Convención de Nueva York deja cubiertos a estos funcionarios con la inmunidad penal, civil y administrativa, con las mismas excepciones que vimos en el caso de los agentes diplomáticos, pero en este caso agrega en el inc. 2 d): “*una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo utilizado fuera de las funciones oficiales de la persona de que se trate*”.

Otra de las diferencias con los agentes diplomáticos es la prohibición de realizar cualquier actividad profesional o comercial en provecho propio (art. 48).

d) Agentes consulares. Convención de Viena de 1963.

La institución del consulado tiene su origen en la época de las Cruzadas, cuando los desplazamientos de los ejércitos de las principales coronas europeas se completaban con desplazamiento de población, incluyendo comerciantes. En el seno de esta población se planteaban controversias, por lo que se hizo necesaria la designación de autoridades sobre el terreno, que en una primera etapa fueron los *consules electi* ya que eran elegidos por la propia comunidad. Con posterioridad, y teniendo en cuenta la importancia de la tarea a desempeñar, algunas ciudades comerciantes de Italia, como Venecia, Génova, Pisa y Amalfi, nombraron o enviaron funcionarios encargados de velar por sus intereses económicos y los de sus ciudadanos y al mismo tiempo ejercer funciones diplomáticas y judiciales. En este caso se trató ya de los *consules missi*.

Al crearse las embajadas permanentes esta institución fue perdiendo sus funciones políticas y sus funciones judiciales.

Sin embargo, en nuestro continente en la Sexta Conferencia Internacional Americana, celebrada en La Habana, en 1928, se firmó la [Convención sobre Agentes Consulares](#), dada la necesidad existente de definir los deberes, derechos, prerrogativas e

inmidades de estos agentes, de acuerdo con las prácticas y Convenios sobre la materia³².

Al crearse la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, se incluyó entre los temas prioritarios el estudio de esta institución, lo que derivó en la formulación de lo que sería la [Convención de Viena de 1963 sobre Agentes Consulares](#)³³.

Como es de práctica la CDI recogió lo que es de práctica en la materia y de esa forma participó de la codificación del DI en materia de agentes consulares. Más allá de las normas que encontramos en ese cuerpo legal, los estados contribuyeron con aquellas normas particulares que emanan de los tratados consulares celebrados entre sí, y que fueron de práctica especialmente en el Siglo XIX.

En la actualidad los cónsules son funcionarios oficiales de un Estado que actúan en el territorio de otro Estado.

Según lo establecido por el art. 2 de la Convención, las relaciones consulares se efectuarán por consentimiento mutuo³⁴, que está incluido en el consentimiento para el establecimiento de relaciones diplomáticas, salvo indicación en contrario. Por otra parte, la ruptura de las relaciones diplomáticas no implica también la ruptura de las relaciones consulares.

Esto se explica en las funciones que cumplen los agentes consulares, que representan los intereses del Estado acreditante y de sus ciudadanos (art. 5 inc. a) y no ejercen funciones políticas. De allí que en situaciones muy particulares, el mantenimiento de cónsules en territorios cuyos gobiernos no han sido reconocidos por el Estado acreditante, o territorios no autónomos, tampoco implique reconocimiento³⁵.

En el art. 1 la Convención establece una distinción básica, en dos *clases*: funcionarios consulares de carrera y funcionarios consulares honorarios, a los que separa en capítulos diferentes.

En cuanto a las *categorías consulares* el art. 9 las clasifica como sigue, para los jefes de la oficina consular:

- “Art. 9. *Categorías de jefes de oficina consular.*
1. *Los jefes de oficina consular serán de cuatro categorías:*
a) *Cónsules generales;*
b) *Cónsules;*
c) *Vicecónsules;*
d) *Agentes consulares.*
...

Las dos primeras categorías suelen dividirse en: primera clase, segunda clase, etc. Al igual que en el caso de los agentes diplomáticos, depende del propio sistema jurídico el que establece de qué manera un funcionario alcanza una categoría u otra y dependerá de los intereses de ambos estados, tanto del acreditante como del receptor, la categoría a atribuir a cada oficina consular. Así vemos que en diferentes épocas una oficina

³² La Rca. Argentina no aprobó esta Convención.

³³ La Rca. Argentina la aprobó por [Ley N° 17.081](#) de 1963, sin reservas.

³⁴ También lo dice así expresamente el art. 4 de la Convención. La Convención de La Habana ya lo decía en los art. 1 y 3.

³⁵ MORADIELLOS, E. *El gobierno británico y la guerra de España: Apaciguamiento y No Intervención. Historia presente*. Un caso a señalar es el de Gran Bretaña respecto del mantenimiento de los consulados en el territorio español durante la Guerra Civil española, a ambos lados del frente de batalla, aunque sin reconocimiento paralelo de sus derechos de beligerancia. Disponible en: <http://historiadelpresente.es/sites/default/files/revista/articulos/7/705elgobiernobritanicoylaguerradeespanaapaciguamientoynointervencion.pdf>

consular puede ir ascendiendo de categoría conforme a los crecientes intereses de esa jurisdicción consular o a la inversa.

Sin embargo, estas categorías tienen más un carácter administrativo y no implican diferencias en el ejercicio de sus funciones específicas.

Estos funcionarios conforman el servicio exterior de ese Estado, tal como ocurre con la República Argentina.

Para el caso en que exista un *cónsul honorario* en una determinada jurisdicción consular, ese funcionario suele ser de la nacionalidad del Estado receptor, para lo cual debe reunir determinados requisitos, entre los cuales se encuentra la expresa autorización del Estado de su nacionalidad, en razón de que el hecho de representar los intereses de un Estado que no es el de su nacionalidad puede provocar una colisión de intereses.

En ocasiones es la propia comunidad de la nacionalidad extranjera, afincada en esa jurisdicción, la que elige a esa persona para que ejerza esas funciones, por el hecho del prestigio y la confianza que la misma le merece, a lo que el Estado al que pertenece ese consulado va a acceder y lo va a designar para que preste esas funciones.

Designación, Comienzo y fin de las funciones

El establecimiento de relaciones consulares puede darse sin necesidad de que existan relaciones diplomáticas, pero el establecimiento de éstas implica automáticamente la iniciación de las relaciones consulares y requiere siempre del consentimiento del Estado receptor (art. 2, 2.1 y 4).

Un ejemplo de lo que estamos diciendo se produjo en las relaciones entre Argentina y la primera etapa de la URSS³⁶.

La designación de los cónsules la hace el Estado acreditante, lo comunica al Estado receptor por vía diplomática, y emite lo que se conoce como carta patente o documento similar (art. 11), donde constan su nombre completo, su clase y categoría, la circunscripción consular y la sede de la oficina consular y el Estado receptor lo autoriza a prestar esas funciones mediante el *exequatur* (art. 12). La Convención prevé también que se otorgue una autorización provisoria (art. 13), en cuyo caso los actos cumplidos durante la vigencia de ésta, son considerados jurídicamente válidos una vez otorgado el *exequatur*.

La categoría que vaya a revestir la oficina consular dependerá también de la decisión del Estado acreditante, y ésta se basa en la importancia de las relaciones consulares que se desarrollen en esa jurisdicción consular. Es más, es posible constatar el cambio de categoría de las oficinas consulares en la misma región a partir de las

³⁶ Luego de la Revolución Rusa de 1917, las relaciones comenzaron con altibajos. Recién en 1927 se produjo el primer contacto comercial de relevancia no sólo para Argentina sino para con toda la región latinoamericana, con la instalación en Buenos Aires de la Sociedad Rusa Iuyamtorg con el fin de fomentar el comercio con Sudamérica, pero pronto los cambios políticos en ambas partes afectaron la relación. En 1931, el gobierno del general Uriburu clausuró la sociedad, sospechada de ser una agencia de difusión del comunismo. Así, hasta 1946, el comercio disminuyó drásticamente y la actitud de ambos gobiernos en los foros internacionales fue claramente hostil, sobre la base de la oposición argentina a la participación de la URSS en la Sociedad de las Naciones, en 1939 por su invasión a Finlandia, y la oposición de Molotov a aceptar el ingreso de la Argentina en las Naciones Unidas, en 1945, por su neutralidad en la guerra y la supuesta inclinación pro-nazi de su gobierno³⁶. Inmediatamente después de la guerra, y a pesar de los ataques del gobierno argentino de entonces, los rusos mantuvieron conversaciones secretas con el gobierno argentino a fin de solucionar esas diferencias. Pocos días después de asumir la presidencia Perón (1946) ambos países restablecieron relaciones diplomáticas.

modificaciones producidas en la comunidad de esa nacionalidad residentes en la jurisdicción consular³⁷.

La fecha del otorgamiento del *exequátur* como la categoría de la respectiva oficina consular, son fundamentales para la precedencia (art. 16), tal como ocurre con la presentación de las cartas credenciales para los agentes diplomáticos.

En consecuencia las funciones del agente consular comienzan cuando se le otorga el *exequátur*, y termina conforme a lo establecido por el art. 25:

“a) Por la notificación del Estado que envía al Estado receptor de que se ha puesto término a esas funciones;

b) Por la revocación del exequátur;

c) Por la notificación del Estado receptor al Estado que envía de que ha cesado de considerar a la persona de que se trate como miembro del personal consular.

En el primer caso se incluyen todas las causales por las que se puede poner fin a las funciones de un cónsul, como pueden ser: cambio de destino, perención del plazo de designación en ese destino conforme a su propia legislación interna, jubilación, etc.

Las causales citadas en los apartados b) y c) ya constituyen razones más complejas aunque no inusuales. La diferencia entre ambas radica en que en la revocación del *exequátur* el Estado receptor, al igual que en su otorgamiento, no está obligado a fundamentar su decisión, mientras que en apartado siguiente podría tratarse de situaciones mucho más públicas como podría ser la notoria inconducta del agente consular.

También puede darse la terminación de la funciones por la ruptura de las relaciones consulares entre las partes, pero no así con la ruptura de las relaciones diplomáticas, ya que ésta no supone necesariamente a aquella (art. 2.3).

De todos modos deben asegurarse el respeto de los bienes y documentos de la oficina consular aún después de rotas las relaciones consulares, sea que estén bajo la responsabilidad de otra oficina consular del mismo Estado o de un tercer Estado, siempre con el consentimiento del Estado receptor (art. 27).

Prerrogativas e inmunidades

Durante la vigencia del DI clásico la doctrina y la práctica de los estados, especialmente EEUU y Gran Bretaña rechazaban la aplicación a los cónsules y a las oficinas consulares la mayoría de los privilegios e inmunidades³⁸, pero después de la Segunda Guerra Mundial éstos reconocieron la existencia de algunos privilegios e inmunidades en los funcionarios aludidos, de manera que cuando se negociaron los términos establecidos en la Convención de Viena de 1963 sobre Agentes Consulares, ambos estados habían cambiado de posición habían comprendido que sus funcionarios consulares también tenían necesidad de una protección especial y a la vez de su diferenciación de los agentes diplomáticos, lo que se logró con la celebración de la Convención de 1963 sobre Agentes Consulares.

Conforme a lo establecido por la Convención, los archivos consulares son inviolables, como así también la correspondencia. Por su parte los agentes consulares tienen inmunidad de jurisdicción, pero sólo en el ejercicio de sus funciones (art. 43), y esta es una de las grandes diferencias con los agentes diplomáticos. Esta es una de las

³⁷ Así ha ocurrido p. ej. con el caso de Francia, que en Argentina ha ido bajando la categoría de los agentes consulares, teniendo en cuenta la disminución de la cantidad de franceses residentes en nuestro país, a la inversa de lo que ocurre con consulados como los de Bolivia, Chile o Perú, que fueron ascendiendo en categoría, por la misma razón.

³⁸ Un caso se produjo ante el ataque al consulado argentino en Dinant (Bélgica) en 1914 y no provocó mayores reacciones por parte del gobierno argentino.

grandes diferencias con los diplomáticos, ya que pueden ser detenidos en caso de crimen grave, por orden de autoridad competente y con notificación inmediata a las autoridades del Estado que lo envía (art. 41). También están obligados a comparecer como testigos (art. 44), pero están eximidos de trámites comunes a los extranjeros como permisos de trabajo, de residencia, de seguridad social. También tienen exención fiscal (art. 49), de prestaciones personales (art. 52) y gozan de franquicias aduaneras (art. 50).

Como puede observarse, en el caso de los privilegios y las exenciones, existen diferencias con los agentes diplomáticos y las legislaciones y reglamentos internos de los estados receptores con menos generosos para con los cónsules.

Funciones

Conforme lo establece el art. 5 de la Convención, las funciones del cónsul pueden ser clasificadas en: 1) *administrativas* como pasaportes, visas, legalización de firmas, funciones aduaneras, entre otras (art. 5, inc. d); 2) *registral y notarial* como la celebración de matrimonios en caso que lo admita el Estado receptor (art. 5 inc. f); 3) *de jurisdicción voluntaria*, como son aquellas en las que se trata de velar por los intereses de sus nacionales como sucesiones mortis causa, menores (art. 5 inc. h), incapaces, siempre de acuerdo tanto al derecho del Estado acreditante como del Estado receptor y los tratados vigentes entre ambos; 4) de *cooperación judicial* como es la notificación de decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias, entre otras (art. 5 inc. j); 5) de *navegación* sea aérea o naval (art. 5 incs. K) y l)³⁹; *otras* que no estén prohibidas, le sean atribuidas por el Estado que lo envía o surja de acuerdos específicos entre ambos estados (art. 5 inc. m).

Más allá de esta clasificación es podemos ver que luego de la regla general establecida en el art. 5 inc. a) acerca de *proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales*, en el inciso b) abre las líneas sobre las que se desarrollarán las siguientes funciones:

“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 la presente Convención”.

Para algunos autores implica una novedad el hecho de incorporar las relaciones culturales y científicas como una actividad consular, y es precisamente una de las actividades consulares que más se han desarrollado en las últimas décadas.

Cerrando este apartado es de destacar la importancia de las funciones consulares en cuestiones vinculadas con buques de la bandera de su nacionalidad, en cuyo caso constituye una obligación para el Estado territorial la inmediata notificación al respectivo consulado, a fin de que ejerza las funciones establecidas en el art. 5 incs. K) y l).

Otro punto importante es el de la jurisdicción o circunscripción consular. Remiro Brotons la define como: *el territorio en el que ejerce sus funciones*⁴⁰, que no necesariamente debe coincidir con la circunscripción diplomática. Es más, rara vez lo hace, en razón que dentro de un Estado suelen existir más de un consulado de la misma nacionalidad, dependiendo siempre de las necesidades que plantee la existencia de población del Estado acreditante y demás intereses del mismo origen, entre ambos Estados.

³⁹ REMIRO BROTONS, A. y otros. Op. Cit. Pág. 591.

⁴⁰ REMIRO BROTONS, A. y otros. Op. Cit. Pág. 592.

Del mismo modo que en el caso de los agentes diplomáticos, un agente consular puede ejercer sus funciones en una jurisdicción que abarque uno o más estados, siempre contando con el consentimiento respectivo.

e) Representación de las organizaciones internacionales.

Nos centraremos ahora no ya en la subjetividad de las organizaciones internacionales, que estudiamos en el capítulo respectivo, sino en la representación de éstas ante los estados, sean o no éstos miembros integrantes de la misma.

Es sabido que esta cuestión no se planteó hasta que se reconoció la subjetividad internacional de las organizaciones internacionales, es decir que la representación de las organizaciones internacionales frente a los estados es una cuestión que ha ocupado a la doctrina y la jurisprudencia muy especialmente en el Siglo XX, particularmente en materia de privilegios e inmunidades.

Fue así que en el art. 7 del Pacto de la Sociedad de las Naciones ya quedó planteada la necesidad de prestar atención a la capacidad jurídica de la organización. En efecto, el artículo decía que:

"[...] 4. Los representantes de los miembros de la Sociedad y sus agentes gozarán en el ejercicio de sus funciones de los privilegios e inmunidades diplomáticos.

5. Los edificios y terrenos ocupados por la Sociedad, por sus servicios o por sus reuniones, serán inviolables".

Es decir que desde ese momento se consideraba a los embajadores enviados por el gobierno, a partir de la entrada en vigor del Pacto, en un pie de igualdad con los diplomáticos. Y algo similar ocurría con los edificios y terrenos ocupados por la Sociedad, pensamos en ese momento esto estaría fundamentado en razones humanitarias y de cercanía, de manera que incluso un Estado pudiera estar presente ante el estallido de un conflicto armado entre las partes, como el que se avecinaba, y era clara la posición a adoptar por cada Estado.

La CDI tomó el tema de las relaciones entre los estados y las organizaciones internacionales y dividió su estudio en dos partes: la primera parte se reservó a la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de los representantes de los Estados ante las organizaciones internacionales. En el 23° período de sesiones (1971) aprobó el proyecto de Artículos que fue remitido por la Asamblea General a una conferencia diplomática a celebrarse en Viena en 1975. Esa conferencia se celebró y adoptó la [Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal](#)⁴¹.

En el 28° período de sesiones (1976) la CDI retomó el estudio de la segunda parte del tema, es decir, "la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de las

⁴¹ Argentina votó afirmativamente la resolución por la que se aprobó ese proyecto de Convención. Con posterioridad dictó el Decreto-Ley 15971 de 1956 por el que adhirió a esta Convención, con fundamento en el "...decreto N° 3.437 de 22 de noviembre de 1955 relativo a privilegios diplomáticos y consulares de carácter aduanero correspondientes a las oficinas de organismos internacionales y sus funcionarios; Que es conveniente que el país perfeccione jurídicamente su posición a fin de solucionar una serie de dificultades y situaciones que se presentan en la actuación de los organismos y representantes de las Naciones Unidas; Que el régimen jurídico consagrado por la Convención es el que está acordado para otros organismos e instituciones de carácter internacionales..." Disponible en: <http://www.saij.gov.ar/22365-nacional-aprobacion-convencion-viena-sobre-representacion-estados-organismos-internacionales-Int0002757-1980-12-31/123456789-0abc-defg-g75-72000tcanyel?q=%28numero-norma%3A22365%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legis>

*organizaciones internacionales, sus funcionarios, sus expertos y demás personas que intervienen en sus actividades sin ser representantes de Estados*⁴².

En este caso las discusiones fueron más arduas, partiendo de la más básica acerca de si la CDI debía trabajar sobre todas las organizaciones internacionales o sólo sobre las organizaciones internacionales de carácter universal.

En las deliberaciones se advirtió que en el DI general no había un instrumento general aplicable a las organizaciones internacionales, de manera que las normas deben extraerse de los tratados constitutivos de cada una de las organizaciones internacionales, de la práctica y del derecho interno de los estados⁴³, conforme a los acuerdos de sede celebrados entre cada organización y el Estado en el que se asientan⁴⁴

En las deliberaciones se advirtió que en el DI general no había un instrumento general aplicable a todas las organizaciones internacionales, de manera que las normas deben extraerse de los tratados constitutivos de cada una de las organizaciones internacionales, de la práctica y del derecho interno de los estados, conforme a los acuerdos de sede celebrados entre cada organización internacional y los respectivos estados en los que se asientan⁴⁵. Así lo encontramos en el acuerdo de sede celebrado entre la Organización de los Estados Americanos y Estados Unidos, también es el caso de la Ley N° 25.888 por la que se aprueba la instalación de la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires.

En general entonces cabría efectuar algunas diferenciaciones entre las organizaciones internacionales y los estados que llevan a establecer esta inexistencia de normas generales en materia de inmunidades en el tema que nos ocupa. En efecto el punto central está en el hecho que entre los estados existe inmunidad de jurisdicción basada en el principio de igualdad jurídica, mientras que entre las organizaciones no existe este último principio, en consecuencia, no existe ese fundamento, sin embargo existe inmunidad de jurisdicción, pero que está reconocida explícitamente por tratados multilaterales o bilaterales⁴⁶. Así lo vemos en el [Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas](#)⁴⁷ y el [Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados](#)⁴⁸. Surge con claridad que se trata de normas generales que rigen la conducta entre los estados parte de ambos convenios, sean o no

⁴² Las relaciones entre los estados y las organizaciones internacionales (Segunda parte del tema) [Tema 7 del programa] Documento A/CN.4/311 y ADD.1 Segundo informe sobre la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales. Por el Sr. Abdullah El-Erian, Relator Especial. 16 de mayo y 13 de julio de 1978. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_311.pdf

⁴³ Es el caso de la International Organizations Immunities Act de 1945 de los Estados Unidos.

⁴⁴ Así ocurre con la [Ley N° 25.888 de la Rca. Argentina](#), por la que se aprueba la Medida 1 (2003) “Secretaría del Tratado Antártico”, y su anexo “Acuerdo de sede para la Secretaría del tratado antártico” adoptada por la XXVI Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA) adoptada en la ciudad de Madrid el 16 de junio de 2004. En el ámbito del MERCOSUR podemos citar el [Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur \(MERCOSUR\) para el funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR. Decisión del Mercosur 34/2007. 28 de Junio de 2007. Id SAIJ: RMD2007000034](#). También el [Acuerdo de sede celebrado entre MERCOSUR y la República Oriental del Uruguay para el funcionamiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, celebrado el 16 de diciembre de 1996](#).

⁴⁵ Lo encontramos en el art. 105 de la [Carta de San Francisco](#); en el art. 133 de la [Carta de Bogotá](#), o en el art. 49 del [Protocolo de Trujillo](#) de la Comunidad Andina de Naciones.

⁴⁶ RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J. “*Lecciones de Derecho Internacional Público*”, 5° Ed., Tecnos, Madrid, 2005, Pág. 133 y ss.

⁴⁷ Aprobado por la Rca. Argentina por el Decreto Ley N° 15.971 de 1956. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/201726/norma.htm>

⁴⁸ Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=48887&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

sede del organismo respectivo. Para Rodríguez Carrión⁴⁹ esta sería una derivación de lo establecido por el art. 105.1 de la Carta de las Naciones Unidas:

“...la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos”.

Este artículo a su vez tuvo como antecesor el art. 7 párrafos 4 y 5 del [Pacto de la Sociedad de las Naciones](#):

*“...
Los representantes de los miembros de la Liga y funcionarios de la misma gozarán, cuando se hallen empeñados en asuntos de la Liga, de inmunidades y privilegios diplomáticos.
Los edificios y demás locales ocupados por la Liga o sus funcionarios, o por representantes que asistan a sus reuniones, serán inviolables”.*

Es decir que ya desde la creación de la primera organización de vocación universal se advierte una clara distinción entre los privilegios y las inmunidades que corresponden a los estados y aquellos que les corresponden a las organizaciones internacionales, y por ende a los funcionarios que las representan.

Por su parte la Carta de la OEA, en su art. 133 dice:

“La Organización de los Estados Americanos gozará en el territorio de cada uno de sus miembros de la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos”.

Pero nuestro sistema regional americano logra avanzar sobre lo que había hecho Naciones Unidas, al agregar en el artículo siguiente:

“Los representantes de los Estados miembros en los órganos de la Organización, el personal de las representaciones, el Secretario General y el Secretario General Adjunto, gozarán de los privilegios e inmunidades correspondientes a sus cargos y necesarios para desempeñar con independencia sus funciones.

Sin embargo restan algunas discusiones acerca de cuál es la validez jurídica de esas normas respecto de los estados que no son miembros de la ONU, ante lo cual la doctrina se inclina actualmente a reconocerle el carácter de normas consuetudinarias⁵⁰.

Bibliografía

- BARBOZA, J. *Derecho Internacional Público*. Zavalía. 2º Edición. Buenos Aires. 2008.
- BEDJAOU, M. *Droit international. Bilan et perspectives*. Editions A. Pedone. UNESCO. París 1991.
- CANCADO TRINDADE, A. *Direito das organizacoes internacionais*. 5ª. Edicao. Revista, Atualizada e ampliada. Del Rey Editora. Belo Horizonte. Brasil. 2012.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Las relaciones entre los estados y las organizaciones internacionales (segunda parte del tema)* [Tema 7 del programa] DOCUMENTO A/CN.4/311 y ADD.1 Segundo informe sobre la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, por el Sr. Abdullah El-Erian, Relator Especial. 1978⁵¹.
- COT, J. P. y A. PELLET. *La charte des Nations Unies. Commentaire article par article*. Economica. París. 1991.

⁴⁹ RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. Op. Cit., pág. 134.

⁵⁰ CAHIER, P. *La Charte des Nations Unies...* pág. 1398.

⁵¹ Disponible en: https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_311.pdf

- DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional*. Decimoctava Edición. Tecnos. Madrid. 2018.
- GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina S. y otros. *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Erreius. Buenos Aires. 2015.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. y otros. *Derecho Internacional Público*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 1994.
- JUSTE RUIZ, J. y otros. *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Segunda Edición. Tirant Lo Blanch. Valencia, España. 2011.
- MOYA DOMINGUEZ, M. T. *Derecho Internacional Público*. Segunda edición ampliada y actualizada. Ediar. Buenos Aires. 2018.
- ORIOI CASANOVAS, A., J. RODRIGO. *Compendio de Derecho Internacional Público*. Tecnos. Madrid. 2012.
- PASTOR RIDRUEJO, José A. *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*. Quinta edición. Tecnos. Madrid. 1994.
- PODESTÁ COSTA, L. A., J. M. RUDA. *Derecho Internacional Público*. TEA. Buenos Aires 1979.
- REMIRO BROTONS, A. y otros. *Derecho Internacional. Curso general*. Tirant Lo Blanch. Valencia, España. 2010.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J. *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Quinta Edición. Tecnos. Madrid. 2005.
- ROUSSEAU, C. *Derecho Internacional Público*. Ediciones Ariel. Barcelona. España. 1966.
- SALAS, G. R. *Temas de Derecho Internacional Público. Nociones de Historia*. 5º Edición. Advocatus. Universidad Blas Pascal. Córdoba, Rca. Argentina. 2011.
- SALMON, J. *Manuel de droit diplomatique*. Bruylant. Buxelles 1994.
- SÖRENSEN, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*. Fondo de Cultura Económica. México. 1985.
- VERDROSS, A. *Derecho Internacional Público*. Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid. 1973.