

Derecho Diplomático y Consular

RICARDO ARREDONDO

Abogado, Procurador y Escribano (UNT), LLM (LSE), Doctor en Derecho (UBA). Profesor de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, UBA, Argentina. Miembro del Servicio Exterior de la Nación. Director del *Manual de derecho internacional público*, La Ley, Buenos Aires, 2012 y autor de *Intervención humanitaria y responsabilidad de proteger. ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?*, Catálogos, Buenos Aires, 2012.

RICARDO ARREDONDO

Derecho Diplomático y Consular

Prólogos de **Fernando Petrella**
y **Juan Antonio Travieso**

ABELEDOPERROT

Arredondo, Ricardo
Derecho diplomático y consular / Ricardo Arredondo - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2016.
336 p.; 24x17 cm.

ISBN 978-950-20-2726-5

1. Derecho. 2. Diplomacia. I. Título.

CDD 341.35

© Arredondo, Ricardo
© de esta edición, AbeledoPerrot S.A., 2016
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved
No part of this work may be reproduced
or transmitted in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada: 200 ejemplares

ISBN 978-950-20-2726-5

SAP 41927061

ARGENTINA

ÍNDICE GENERAL

Prólogo de Fernando Petrella	XV
Prólogo de Juan Antonio Travieso.....	XIX
Prefacio.....	XXI

CAPÍTULO I

LA DIPLOMACIA

1.1. Orígenes.....	1
1.2. Diplomacia, relaciones internacionales y política exterior	3
1.2.1. Relaciones internacionales.....	4
1.2.2. Política exterior	6
1.2.3. La diplomacia.....	7
1.3. El derecho diplomático y consular.....	10
1.4. Definición.....	12
1.5. Fuentes.....	14
1.5.1. La costumbre.....	15
1.5.2. Los tratados	15
1.5.3. La jurisprudencia.....	17
1.5.4. La doctrina	18
1.5.5. Los principios generales del derecho.....	18
1.5.6. El derecho interno	18
1.6. ¿Un régimen autónomo?.....	20

CAPÍTULO II

LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

2.1. La acción exterior del Estado	25
2.2. Los órganos del Estado en sus relaciones exteriores.....	29
2.2.1. Los jefes de Estado y de Gobierno	29
2.2.2. Ministros de Relaciones Exteriores.....	33
2.2.3. El Servicio Exterior.....	36
2.2.4. Otros órganos de Gobierno	38

CAPÍTULO III

**PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS ÓRGANOS
CENTRALES DEL ESTADO**

3.1. ¿Qué es la inmunidad del Estado?	46
3.1.1. Tipos de inmunidad: absoluta y restringida	50
3.1.2. Actos <i>iure imperii</i> e <i>iure gestionis</i>	52
3.1.3. La inmunidad de ejecución del Estado.....	58
3.2. Órganos a los que se extiende la inmunidad.....	63
3.2.1. Inmunidad personal e inmunidad funcional.....	64
3.2.2. Privilegios e inmunidades de los jefes de Estado.....	67
Inmunidad de jurisdicción civil y administrativa	73
Inmunidad de jurisdicción penal	74
3.2.3. Privilegios e inmunidades de los ministros de Relaciones Exteriores	80

CAPÍTULO IV

LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

4.1. El establecimiento de las relaciones diplomáticas.....	83
4.2. Suspensión y terminación de las relaciones diplomáticas	90

CAPÍTULO V

LA MISIÓN DIPLOMÁTICA

5.1. Concepto de misión diplomática	97
---	----

5.2. Tipos de misión	98
5.3. Sede de la misión	99
5.4. Estructura de la misión.....	104
5.5. Funciones de la misión	108
5.6. Privilegios e inmunidades de la misión.....	113
5.6.1. Inmunidad de jurisdicción y de ejecución.....	117
5.6.2. La inviolabilidad de los locales, archivos y documentos....	122
5.6.3. La inviolabilidad y el asilo diplomático	126
5.6.4. Inviolabilidad de las comunicaciones y de la correspon- dencia	133
5.6.5. Derecho a utilizar la bandera y el escudo del Estado acre- ditante	136
5.6.6. Privilegios (o exenciones) fiscales.....	137
5.6.7. Privilegios aduaneros.....	139

CAPÍTULO VI

MIEMBROS DE LA MISIÓN DIPLOMÁTICA

6.1. Introducción.....	143
6.2. El jefe de la misión	145
6.3. Encargados de negocios <i>ad interim</i>	154
6.4. Personal de la misión.....	156
6.4.1. Los miembros del personal diplomático.....	156
6.4.2. Personal administrativo y técnico	162
6.4.3. Personal contratado localmente	163
6.4.4. Criados particulares	165
6.4.5. Agregados militares	166
6.4.6. Agentes de seguridad	168
a) Agentes de seguridad acreditados.....	168
b) Agentes de seguridad de personalidades.....	169
6.4.7. Otras agregadurías	169
6.4.8. Los miembros de la familia.....	171
6.5. Privilegios e inmunidades de los miembros que forman la mi- sión	173
6.5.1. Inviolabilidad personal	177

6.5.2. Inviolabilidad de residencia, documentación y correspondencia	179
6.5.3. Inmunidad de jurisdicción y de ejecución.....	179
6.5.4. Inmunidad de ejecución	186
6.5.5. Privilegios (o exenciones) fiscales.....	188
6.5.6. Inmunidad aduanera	189
6.5.7. Exención sobre las leyes de seguridad social del Estado receptor y prestaciones personales	191
6.5.8. Privilegios e inmunidades del personal administrativo y técnico	192
6.5.9. Privilegios e inmunidades del personal de servicio y criados particulares	192
6.5.10. Privilegios e inmunidades de la familia	193
6.6. Jurisdicción	194

CAPÍTULO VII

LAS RELACIONES CONSULARES

7.1. La oficina consular	203
7.2. Establecimiento y terminación de las relaciones consulares	205
7.3. Miembros de la misión consular.....	208
7.3.1. El jefe de la oficina consular	209
7.3.2. Los funcionarios consulares.....	210
7.3.3. Los empleados consulares y el personal de servicio.....	213
7.3.4. La práctica argentina	214
7.3.5. Los cónsules honorarios	215
7.4. Funciones de la oficina consular	218
7.4.1. Protección y asistencia consulares.....	220
7.4.2. Fomento de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas.....	228
7.4.3. Función de información.....	229
7.4.4. Funciones administrativas	230
7.4.5. Funciones notariales y registrales.....	232
7.4.6. Funciones procesales o de cooperación judicial.....	234
7.4.7. Funciones en materia de navegación marítima y aérea.....	236
7.5. Privilegios e inmunidades	240

7.5.1. Privilegios e inmunidades de la misión consular.....	241
a) Inviolabilidad de los locales, archivos y documentos....	241
b) Inmunidad de jurisdicción y ejecución	242
c) Privilegios fiscales y aduaneros.....	243
d) Uso de los símbolos del Estado que envía	243
e) Inviolabilidad de las comunicaciones y de la correspon- dencia	243
7.5.2. Privilegios e inmunidades de los miembros de la oficina consular.....	244
a) Inviolabilidad personal	246
b) Inmunidad de jurisdicción y ejecución	247
c) Privilegios fiscales y aduaneros.....	248
d) Exención de inscripción de extranjeros y de permisos de residencia y de trabajo.....	249
e) Privilegios relativos al régimen de seguridad social y prestaciones personales	249
f) La libertad de circulación y de tránsito.....	249
7.5.3. Privilegios e inmunidades de los cónsules honorarios.....	249

CAPÍTULO VIII

FORMAS DE DIPLOMACIA RECIENTE

8.1. La misión especial o diplomacia <i>ad hoc</i>	251
8.2. Las representaciones ante organizaciones y conferencias interna- cionales	257
8.3. Los acuerdos de sede	271

CAPÍTULO IX

CONCLUSIONES

.....	279
Bibliografía	285

PRÓLOGO

El derecho diplomático y consular es el elemento jurídico que permite instrumentar la política exterior de los Estados de manera sustentable. Cumple el mismo rol que el derecho procesal respecto del derecho de fondo. Ignorar el derecho procesal pone en riesgo el resultado de cualquier controversia judicial. En un mismo orden de ideas, dejar de lado las reglas del derecho diplomático y consular contenidas en las convenciones internacionales específicas es contraproducente para los intereses de un país y, en cierto modo, también para el orden internacional.

De allí que resulte muy bienvenido y necesario este nuevo *Derecho diplomático y consular*. En primer lugar porque Arredondo es un autor imbuido de una firme vocación por la diplomacia como profesión. En segundo término, por haber demostrado ser un lúcido intérprete de los fenómenos diplomáticos contemporáneos, tal como surge de un valioso trabajo anterior⁽¹⁾ y, finalmente, por tratarse de un jurista minucioso, según puede advertirse en las notas al pie de página, la jurisprudencia citada y la completa bibliografía.

Hoy nadie discute que en un mundo algo más horizontal y, en algunos aspectos, globalizado un diálogo ordenado e institucional entre los distintos actores —en especial los Estados— resulta inevitable. Por otro lado, el nuevo dinamismo de las comunicaciones ha revolucionado las actividades humanas. La diplomacia no ha sido una excepción a este fenómeno que ha aumentado el nivel de exigencia para los agentes diplomáticos, obligándolos a una mayor capacitación y actualización profesional permanente. Arredondo incursiona en estas circunstancias así como en la dificultad de garantizar la confidencialidad, aun cuando ésta resulte fundamental. El caso “Assange” ha puesto en duda la aptitud de los nuevos métodos técnicos de comunicación para ese objetivo y parece sugerir no abandonar la comunicación personal y las formas tradicionales de enviar y recibir infor-

(1) ARREDONDO, Ricardo, *Intervención humanitaria y responsabilidad de proteger. ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?*, Catálogos, Buenos Aires, 2012.

mación e instrucciones desde las capitales a las embajadas y viceversa. Será, tal vez, por esta incertidumbre que, durante su última visita a Washington, Li Jinping y Barack Obama suscribieron un compromiso de no *hackearse* recíprocamente sus comunicaciones.

La evolución del método diplomático viene de lejos. La impuso el presidente de los Estados Unidos W. W. Wilson en 1918, respondiendo al clamor de los pueblos afectados por la tragedia de la Primera Guerra Mundial. Uno de los principios entonces adoptados reclamaba una *diplomacia pública*. Esto ya no se discute. La diplomacia democrática debe ser pública. Pero las negociaciones son siempre reservadas. De lo contrario se afectaría el objetivo buscado, que es alcanzar acuerdos sustentables basados en el diálogo, la negociación y el compromiso. Esa es la esencia de la diplomacia de todos los tiempos, cuyos mecanismos están consagrados principalmente en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Ello es precisamente de lo que habla el *Derecho diplomático y consular* que nos presenta el Dr. Arredondo. Pero permite entrever también la enorme dignidad de la profesión diplomática. Porque si las comunicaciones han aumentado las exigencias profesionales de los funcionarios, también han hecho a la carrera mucho más importante que en el pasado reciente. Efectivamente, las comunicaciones instantáneas (fotos, filmaciones, textos y *whatsapps*) han llevado a que ningún gobierno pueda hoy soportar políticamente el costo de las miserias —a la vista de todos en tiempo real— que generan el uso de la fuerza y la violencia. El recurso a la diplomacia y sus técnicas es ahora insoslayable. Quien haya escuchado los fundamentos del secretario de Estado estadounidense John Kerry para explicar la necesidad de negociar de buena fe con Irán y desechar la amenaza del uso o el uso de la fuerza, aceptará que la vía pacífica es siempre la que contabiliza menores costos.

La trascendencia de las funciones de los embajadores y de los funcionarios diplomáticos y consulares se refleja puntualmente también en su actividad cotidiana. Pocas cosas pueden ser más enaltecedoras, pero al mismo tiempo más desafiantes, que representar al propio país, defender sus intereses, proteger a sus ciudadanos, promover con fuerza su comercio, negociar acuerdos bilaterales y obligar jurídicamente al gobierno que lo acredita ante el Estado receptor. Todo esto implica una inmersión total en la tarea y el compromiso de actuar con ejemplaridad frente a la sociedad local como frente a los propios colaboradores. Nada sustituye a la presencia de los agentes diplomáticos recorriendo los corredores de decisión de los países receptores, para prevenir medidas o promover iniciativas que favorezcan el interés propio y al mismo tiempo las buenas relaciones bilaterales. Esos compromisos reivindican la diplomacia profesional frente a las *diplomacias paralelas* que, cuando son ejercidas sistemáticamente, desprestigian al

gobierno que las usa, ofenden a quien las recibe y crean serias dudas sobre el consenso y la durabilidad real de sus *propuestas*.

La obra de Arredondo tiene el mérito adicional de incorporar las actividades consulares. Hoy dicha labor requiere, cada vez más, de un cuerpo especializado y técnico. La presencia de argentinos radicados en el exterior y su problemática (caso “Saldaño”), la doble nacionalidad, la complementación con la actividad comercial de la Embajada y la promoción de las inversiones, son todas cuestiones que están interconectadas. Por esto es destacable la sagacidad de presentarlas en un solo libro, útil para todo aquel que posea intereses más allá de las fronteras, aunque estos intereses sean de índole privada.

Finalmente, sería aconsejable que todos los programas de Maestrías y Doctorados incorporen en las *curricula* un fuerte componente de derecho y práctica diplomática y consular. De lo contrario se privaría a los cursantes de las herramientas que habilitan para transitar, del plano de la teoría, a la realidad cotidiana de una actividad que es central para el Estado moderno.

Por todo lo expuesto, felicito al autor y recomiendo vivamente este nuevo libro, necesario tanto para profesionales de la diplomacia y otros funcionarios públicos, como para personas privadas con intereses en el exterior. Se atribuye a Camus la frase “que la sangre haga avanzar la historia”. El libro de Arredondo aspira a que, en el siglo XXI, no sea la sangre sino la diplomacia la que mueva la historia.

FERNANDO PETRELLA
Embajador
Buenos Aires, octubre de 2015

PRÓLOGO

Cuando uno se plantea escribir un prólogo se presentan varios contextos. En primer lugar, el acto de confianza, de confidencia, que el autor propone, estableciendo una relación entre autor y lector-comentarista. Otro enfoque supone la necesidad de definir un rumbo, una dirección que implica la descripción del escenario y de los medios de los que se dispone en una materia apasionante, como es el derecho diplomático y consular. Otra consideración a formular es el entorno, el *backstage*, que rodea a un libro de derecho y a su autor.

Quizás allí se halle la clave de la obra de Ricardo Arredondo, que implica escribir sobre su disciplina de vida, porque se trata de un libro de un diplomático y jurista. Uno es lo que es en la vida, con dos requisitos: condiciones y convicciones.

Por supuesto que aquí se trata, en gran medida, de marcar rumbos de la disciplina y, de alguna manera, ello significa poder actuar sobre ellos en una suerte de petición de principios.

Esa es la tarea que se propuso Ricardo Arredondo, planteada en un terreno fértil, porque está describiendo el escenario al que hicimos referencia, con una partitura de los años sesenta: las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963 sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares.

El autor reconoce que es un terreno bien sólido y consolidado, con una experiencia normativa de más de medio siglo. A veces el tiempo es irremediable, y, como diría Racine, nos hallamos ante la misión de recuperar el irreparable ultraje de los años. En este tema no ha sucedido lo anticipado y, por el contrario, la disciplina luce vigorosa y sana y su competencia se extiende a otros escenarios desconocidos en los primeros años de las convenciones. Nadie imaginaba que iban a aparecer con fuerza la diplomacia *ad hoc* y la representación ante organizaciones y conferencias internacionales. Porque, en realidad, como lo subraya el autor, hubo muchos cambios que produjeron mutaciones en la acción diplomática.

En esta etapa, Arredondo, en un tema instrumental, viene a señalar un camino, un rumbo del derecho internacional que desde ya presenta grandes

riesgos que tienen relación con el carácter de la disciplina y su sinergia, dentro de un nuevo modelo, que se pone a prueba. Esto es muy interesante, porque el nuevo modelo se ejecuta con normas añejas, de más de medio siglo, y lo curioso es que supera la prueba, en confrontación con la tecnología.

El siglo XXI es el comienzo de la revolución tecnológica, que lleva a una inexorable reestructuración de la organización internacional, social, política, económica y jurídica, de una envergadura más importante que la revolución industrial. Las características globalizantes de las nuevas tecnologías de la comunicación potencian la fácil y rápida expansión de los nuevos paradigmas, que se van imponiendo velozmente. En efecto, en el aspecto social, las nuevas tecnologías de la comunicación debilitan los lazos locales y crean nuevas relaciones sociales, conformando un nuevo entramado nacional e internacional en el que los individuos interactúan sin los marcos de contención habituales como los Estados, poniendo en crisis los principios y valores tradicionales de nacionalidad y territorialidad. En ese campo opera Arredondo, con maestría, porque los diplomáticos y los cónsules actúan en ese ambiente, acompañando el proceso de cambios.

En esa mutación, los tratados y su recurrencia a los textos en papel pronto serán reemplazados, si no lo fueron ya, por códigos binarios en una sociedad 3.0. Esta revolución, está transformando el derecho, creando nuevas áreas y modificando las ya existentes, llevando a un enfoque distinto de casi todas ellas, extremos que el autor anuncia, describe y diagnostica.

Gran tarea, porque de la mano de la tecnología, hay que ascender la cumbre de la globalización, en la que hay nuevas soluciones, y para ello siempre es necesario acudir a los clásicos, en este caso a un joven de 200 años: Kant. Kant definía el derecho internacional como una alianza de naciones libres unidas por sus objetivos morales hacia la libertad individual, un verdadero estado de derecho internacional reconociendo las ventajas de la relación pacífica. La paz internacional se fundamenta en la libertad individual. No existen precedentes de democracias liberales que hayan sostenido guerras entre sí en los últimos años, y la diplomacia tiene mucho que ver.

En pleno siglo XXI conflictos insalvables se han solucionado por la acción de los diplomáticos y una prueba concreta se visualiza en la bandera estadounidense que hoy vuelve a flamear en territorio cubano.

Ricardo Arredondo, diplomático y jurista, ha escrito una obra que se ajusta a los procesos apuntados y genera entusiasmo en un ámbito de transferencia de conocimientos y saberes, con vocación y creatividad.

JUAN ANTONIO TRAVIESO
Buenos Aires, octubre de 2015

PREFACIO

En momentos en que la práctica diplomática y las exigencias impuestas a los diplomáticos están cambiando radicalmente, en un mundo crecientemente interdependiente y afectado por las mutaciones introducidas por el proceso de globalización, existe la necesidad de comprender el conjunto de normas y prácticas que influyen las relaciones internacionales y el ejercicio de la profesión del diplomático. Si bien se han producido cambios notables en las últimas décadas, la diplomacia sigue siendo una actividad relevante en el mundo actual donde los Estados siguen siendo los actores esenciales. Más allá de que algunos aspectos de su ejercicio experimentan cambios significativos, que incluyen el contexto, las herramientas, los actores y el dominio del oficio, el conjunto de normas y prácticas ancestrales ha experimentado cambios poco significativos en el último medio siglo. A pesar de las graves violaciones de que en ocasiones es objeto, el derecho diplomático y consular mantiene un elevado grado de aplicación y efectividad. Aun en el caso de violaciones graves, los Estados exigen el respeto del derecho y procuran solucionar sus diferencias pacíficamente.

Como señalaba en el prefacio del *Manual de derecho internacional público*⁽¹⁾ que dirigí, “El *Diccionario* de la Real Academia Española define un manual, en su novena acepción, como ‘un libro en que se compendia lo más sustancial de una materia’ y, en su quinta acepción, como ‘fácil de entender’”. El libro que el lector tiene en sus manos pretende responder, también aquí, a esas dos enunciaciones.

El objetivo de esta obra es ofrecer una herramienta de referencia actual tanto para aquellos que ejercen las funciones diplomáticas y consulares como para quienes estudian la asignatura en los distintos niveles universitarios y terciarios en los que se imparte. Asimismo, proporciona un compendio actualizado de las últimas novedades en el campo de las relaciones diplomáticas y consulares, con particular énfasis en la normativa interna argentina y la jurisprudencia, tanto nacional como internacional. *Derecho*

(1) ARREDONDO, Ricardo (dir.), *Manual de derecho internacional público*, La Ley, Buenos Aires, 2012, p. XI.

diplomático y consular ofrece un análisis integral y una descripción del estado de la diplomacia, particularmente argentina, en el siglo XXI y es un recurso esencial para los diplomáticos, profesionales y académicos.

La publicación de *Derecho diplomático y consular* pretende cubrir una laguna en el espectro bibliográfico argentino, en el que no existen obras actuales de carácter general que traten, desde un planteamiento unitario, la regulación jurídica de las relaciones diplomáticas y consulares. Este libro es producto de la investigación y el ejercicio de la práctica diplomática y consular de un cuarto de siglo, durante el que transité gran parte de las tareas que integran la profesión: las relaciones políticas, económico-comerciales y jurídicas; lo bilateral y lo multilateral; el ámbito diplomático y el consular. Esperemos que sea bien recibido por aquellos a quienes está destinado.

Quiero agradecer a quienes prologaron este libro: el embajador Fernando Petrella y el Dr. Juan Antonio Travieso. Asimismo, a Alberto Zuppi y Sergio Rojo, por sus respectivas contribuciones y, esencialmente, a Leopoldo M. A. Godio, porque fue instrumental para que me decidiera a escribir este libro, por sus aportes y por haber revisado el manuscrito final antes de su envío a la editorial. Ello no obstante, los errores que pudiera haber son míos y asumo plena responsabilidad personal por ellos. Finalmente, quiero expresar mi especial agradecimiento a mi amigo Pablo Acuña, quien fue el factótum para que el lector tenga esta obra en sus manos, y al *staff* de Thomson Reuters por su continuo apoyo editorial.

Asimismo, deseo expresar mi reconocimiento y también mi admiración a algunos jefes directos que tuve, memorables por su integridad y su profesionalismo, como fueron los embajadores Vicente Espeche Gil, Rogelio Francisco Pfirter, Pedro Villagra Delgado y Alan Claudio Beraud.

Esta obra la dedico a María Teresa Venditti y a Nicolás y Julián Arredondo, con quienes hemos sabido capear tormentas y seguimos juntos y unidos, como siempre.

RICARDO ARREDONDO
Los Ángeles, California, febrero de 2016