

CJI/DEC. 03 (CI-O/22)

**DECLARACIÓN SOBRE LA INVIOLABILIDAD DE LAS SEDES DIPLOMÁTICAS
COMO PRINCIPIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y SU RELACIÓN CON LA FIGURA DEL ASILO DIPLOMÁTICO**

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO,

TENIENDO EN CUENTA QUE:

Por medio de la resolución AG/RES. 2959 (L-O/20), la Asamblea General encomendó a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos que celebrase una sesión para reflexionar colectivamente sobre la inviolabilidad de las sedes diplomáticas como principio de las relaciones internacionales y su relación con la figura del asilo diplomático, cuyo informe, con los principales resultados de la reflexión colectiva, fueron remitidos al Comité Jurídico Interamericano;

En su 99º período ordinario de sesiones, el Comité Jurídico Interamericano incorporó en su temario el tema de la inviolabilidad de las sedes diplomáticas como principio de las relaciones internacionales y su relación con la figura del asilo diplomático;

CONSIDERANDO QUE:

Son parte en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, 193 Estados, entre los cuales se encuentra la totalidad de los 35 Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos;

En virtud del artículo 22 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, los locales de la misión diplomática son inviolables, no admitiendo tal norma ninguna excepción;

La práctica posterior de los Estados, inclusive de los Estados americanos, confirma que la norma del artículo 22 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no admite excepciones;

La Corte Internacional de Justicia ha reconocido que el principio de la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática constituye uno de los fundamentos propios del régimen de derecho diplomático;

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 establece que las personas que gozan de privilegios e inmunidades deben respetar las leyes y los reglamentos del Estado receptor, teniendo el deber de no inmiscuirse en los asuntos internos del referido Estado, y que los locales de la misión no deben ser utilizados de manera incompatible con las funciones de la misión;

Diversos Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos son parte en la Convención de La Habana sobre Asilo de 1928, la Convención de Montevideo sobre Asilo Político de 1933, y en la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954;

Algunos Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos reconocen la concesión del asilo diplomático como norma internacional consuetudinaria particular;

La Resolución de la 27ª Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores del 24 de agosto de 2012 reiteró la plena vigencia de los principios y normas que gobiernan las relaciones

diplomáticas entre los Estados, especialmente aquellas que se refieren al pleno respeto a la inviolabilidad de los locales de las misiones diplomáticas y representaciones consulares, y reafirmó que tales principios y normas constituyen reglas fundamentales para la coexistencia pacífica de todos los países que componen la comunidad internacional;

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la sospecha del uso indebido de los locales de la misión diplomática como, por ejemplo, en el caso de violación de leyes locales, incluso en situaciones que involucran la concesión de asilo diplomático, no autoriza al Estado receptor a ingresar de manera forzada a los locales de la misión diplomática, y que el artículo 22 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no establece excepción alguna a la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática; y,

La Corte Internacional de Justicia sostuvo que las propias reglas de derecho diplomático brindan los medios necesarios para que el Estado receptor pueda lidiar con los abusos referentes a las inviolabilidades, incluso la inviolabilidad del local de la misión diplomática, previstas en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. Tales medidas comprenden, por ejemplo, la declaración de un miembro de la misión como *persona non grata* o la ruptura de relaciones diplomáticas, con la consecuente solicitud de cierre inmediato de la misión diplomática,

DECLARA:

1. La norma sobre la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática no admite ningún tipo de excepción.

2. Los eventuales abusos a la norma sobre la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática, en situaciones relativas a la concesión del asilo diplomático, deben ser resueltos recurriendo exclusivamente a las medidas previstas en el derecho diplomático.

La presente declaración fue aprobada por unanimidad en la sesión celebrada el 9 de agosto de 2022, por los siguientes miembros: doctores José Luis Moreno Guerra, José Antonio Moreno Rodríguez, Cecilia Fresnedo de Aguirre, Ramiro Gastón Orias Arredondo, Martha del Carmen Luna Véliz, Mariana Salazar Albornoz y Eric P. Rudge.

* * *

**NOTA EXPLICATIVA
DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA INVOLABILIDAD DE LAS SEDES DIPLOMÁTICAS
COMO PRINCIPIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y SU RELACIÓN CON LA FIGURA DEL ASILO DIPLOMÁTICO**

La finalidad de la presente nota explicativa es explicitar de manera sucinta los fundamentos de la “Declaración sobre la inviolabilidad de las sedes diplomáticas como principio de las relaciones internacionales y su relación con la figura del asilo diplomático”.

En los dos primeros párrafos, precedidos por la expresión “Teniendo en cuenta que”, se presenta el mandato del Comité Jurídico Interamericano (el Comité) para abordar el asunto. La Asamblea General decidió remitir el tema al Comité, no sin antes facilitar su tarea al disponer que la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) celebrara una sesión de reflexión colectiva con el fin de recabar ideas sobre el asunto. La sesión, realizada el 30 de abril de 2021 (OEA/SG DDI/doc. 8/21), contó con la participación de especialistas en la materia y fue complementada con comentarios y observaciones de los Estados. La Representante Permanente de México ante la OEA, Embajadora Luz Elena Baños Ríos, y el Presidente del Comité, doctor Luis García-Corrochano, realizaron algunas aportaciones iniciales. Los siguientes especialistas ofrecieron explicaciones sobre el tema: George Rodrigo Bandeira Galindo (Brasil), Íñigo Salvador Crespo (Ecuador), Pablo Monroy Conesa (México), Alonso Illueca (Panamá) y María Teresa Infante (Chile). Las siguientes delegaciones ante la OEA formularon observaciones sobre el tema:

Estados Unidos, México, Panamá, Ecuador, República Dominicana, Canadá, Argentina, Brasil y Colombia.

Después de la reflexión colectiva, el asunto fue remitido al Comité e incluido en su temario, y el doctor George Rodrigo Bandeira Galindo fue nombrado relator.

En los párrafos siguientes, precedidos por la expresión “Considerando que”, se exponen las bases jurídicas de la parte dispositiva de la declaración del Comité.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 es uno de los tratados de mayor aceptación en la comunidad internacional. Son partes de dicho tratado 193 Estados, entre los cuales se encuentran los 35 Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹. Aunque la doctrina y la jurisprudencia nunca hayan puesto en duda el carácter consuetudinario del artículo 22 de la Convención, que se refiere a la inviolabilidad de los locales de la misión², en la práctica la cuestión no es pertinente para el tema que nos ocupa, ya que se trata de una norma de naturaleza convencional aplicable a todos los Estados Miembros de la OEA.

El artículo 22 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no establece ninguna excepción a la inviolabilidad de los locales de la misión. Varias delegaciones lo recalcaron en la sesión de reflexión colectiva de la CAJP (México, Panamá, República Dominicana, Brasil y Colombia). La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó lo mismo de manera categórica³. Mientras que la segunda parte del párrafo 1 del artículo 22 establece una prohibición general, dirigida especialmente a las autoridades del Estado receptor, en la forma de una obligación de no hacer (“Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin el consentimiento del jefe de la misión”), el párrafo 2 dispone, para el Estado receptor, una clara obligación de hacer (“El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger los locales de la misión contra cualquier intrusión o daño, y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad”). La Corte Internacional de Justicia aseveró que no proteger la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática constituye una omisión que puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado receptor⁴.

La práctica posterior de los Estados, incluidos los Estados Miembros de la OEA, ha consistido claramente en no admitir excepciones a la regla de la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática. Eileen Denza afirma que, en casi todos los operativos realizados por las fuerzas del orden en locales de misiones, tales actividades han sido breves o accidentales y el Estado receptor no las ha justificado por considerarlas violatorias del derecho internacional⁵. Las posiciones antedichas de algunos Estados Miembros de la OEA, así como el silencio de otros con respecto a la justificación de la

¹ Véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-3&chapter=3&clang=_en#EndDec.

² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment. *ICJ Reports 1980*, p. 31. La Corte Internacional de Justicia, al citar el artículo 22 de la Convención, señaló que las obligaciones que emanan del mismo se basan en el derecho internacional general: “En la opinión de la Corte, las obligaciones en cuestión del Gobierno de Irán no son meramente obligaciones contractuales establecidas por las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, sino también obligaciones de conformidad con el derecho internacional general” (traducción del CJI).

³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018, solicitada por la República de Ecuador. *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección* (Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 106: “el propio artículo 22 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no establece ninguna excepción al principio de inviolabilidad”.

⁴ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, p. 44.

⁵ DENZA, Eileen. *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 4th ed. New York: Oxford University Press, 2016, p. 121. En ese sentido, véase SICARI, Vincenzo Rocco. *O Direito das Relações Diplomáticas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 132.

posibilidad de excepciones a la inviolabilidad, son elementos pertinentes para definir una práctica posterior que corrobora el sentido explícito del artículo 22 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. Además, la resolución de la Vigésima Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (RC.27/RES.1/12 rev. 3) apunta a una práctica sólida en ese sentido en el contexto regional, al mencionar el “pleno respeto de la inviolabilidad de los locales de las misiones diplomáticas” y el rechazo de “cualquier intento que ponga en riesgo la inviolabilidad de los locales de las misiones diplomáticas”. Aunque la resolución fue objeto de explicaciones por parte de ciertos Estados, ninguno de ellos puso en tela de juicio la inexistencia de excepciones a la inviolabilidad de los locales de las misiones diplomáticas.

También es importante recordar que la Convención de La Habana sobre Funcionarios Diplomáticos de 1928, que cuenta con 15 Estados Partes⁶, es uno de los elementos que conforman esta práctica, ya que su artículo 16 es claro al no admitir excepciones a la inviolabilidad de los locales de la misión (“Ningún funcionario o agente judicial o administrativo del Estado donde el funcionario diplomático está acreditado podrá entrar en el domicilio de éste o en el local de la misión, sin su consentimiento”).

La Corte Internacional de Justicia afirmó que “el principio de la inviolabilidad de la persona de los agentes diplomáticos y de los locales de las misiones diplomáticas es uno de los fundamentos mismos de este régimen establecido desde hace mucho tiempo, a cuya evolución las tradiciones del Islam contribuyeron sustancialmente. Además, las disposiciones de los artículos 44 y 45 de la Convención de 1961 sustentan firmemente el carácter fundamental del principio de inviolabilidad”⁷. Aunque ese carácter fundamental ya se ha entendido como una posible sugerencia del carácter imperativo (*jus cogens*) de la norma sobre inviolabilidad de los locales de la misión⁸ y la Representante Permanente de México ante la OEA ha indicado expresamente su carácter de “norma perentoria de derecho internacional”, no existe una práctica suficiente en los Estados, ni siquiera en los Estados Miembros de la OEA, que corrobore tal idea. No obstante, eso no menoscaba la importancia y el carácter estructurador de la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática para el derecho diplomático y para las propias relaciones internacionales.

El apartado 1 del artículo 41 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 estipula: “Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor. También están obligadas a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado”. El apartado 3 dispone: “Los locales de la misión no deben ser utilizados de manera incompatible con las funciones de la misión tal como están enunciadas en la presente Convención, en otras normas del derecho internacional general o en los acuerdos particulares que estén en vigor entre el Estado acreditante y el Estado receptor”. Tales normas demuestran claramente que el Estado acreditante no puede hacer uso abusivo del régimen de inmunidades e inviolabilidades. La existencia de este régimen está directamente vinculada a la idea expuesta en el preámbulo de la Convención: “Reconociendo que tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados”. En el caso particular del asilo diplomático, si el Estado receptor entiende que su concesión fue abusiva, puede exigir que el Estado acreditante cumpla el artículo 41.1. Sin embargo, tal exigencia no puede dar lugar a la violación de los locales de la misión diplomática ni al establecimiento de excepciones a su inviolabilidad, como lo recalcó la propia Corte Internacional de Justicia al señalar que, en ese caso, el Estado receptor, incluso en situaciones que afecten su seguridad⁹, puede valerse únicamente de los recursos establecidos en la propia

⁶ Véase <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-25.html>.

⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, p. 40 (traducción del CJI).

⁸ Véase, por ejemplo, WAGNER, Niklas et al. *Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961: Commentaries on Practical Application*. Berlín: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2018, p. 135.

⁹ SALMON, Jean. *Manuel de Droit Diplomatique*. Bruselas: Bruylant, 1994, p. 199.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, como la declaración de *persona non grata* o la ruptura de las relaciones diplomáticas¹⁰. Esa es la razón por la cual se prohíbe que los Estados apliquen contramedidas que afecten el respeto a la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática establecida en el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad internacional por hechos internacionalmente ilícitos¹¹.

Desde otro punto de vista, es difícil concebir el uso de los apartados 1 o 3 del artículo 41 como impedimento para la concesión de asilo diplomático. La Comisión de Derecho Internacional, que elaboró el proyecto que se plasmaría en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, fue categórica al afirmar que la concesión de asilo, tal como está regulada por los tratados, era válida entre las partes, aunque su proyecto no tratase del asilo: “La cuestión del asilo no se trata en el proyecto pero, para evitar interpretaciones erróneas, conviene señalar que, entre los acuerdos a los que se refiere el apartado 3, hay algunas convenciones, válidas entre las partes que las han concertado, que regulan el derecho de conceder asilo en los locales de una misión”¹². Es cierto también que las deliberaciones de la Comisión de Derecho Internacional demuestran que la concesión de asilo no depende del acuerdo entre Estados¹³. La decisión de excluir del proyecto todo tratamiento de la cuestión del asilo indica, además, que difícilmente se puede asociar la prerrogativa del Estado de conceder asilo a una función diplomática tal como se define en la Convención¹⁴, cuestión que no se preveía en esa época y que tampoco puede decirse que se haya resuelto en la actualidad, como lo demuestra la posición de Estados Unidos en la CAJP.

El asilo diplomático está claramente reconocido en el derecho internacional. Se lo reconoce por lo menos en tres convenciones regionales: la Convención de La Habana sobre Asilo de 1928, la Convención de Montevideo sobre Asilo Político de 1933 y la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954. Aunque, estrictamente, estas convenciones vinculan solo a un número determinado de Estados Miembros de la OEA, su existencia no ha impedido que otros Estados concedan protección de forma unilateral a determinadas personas, en sus misiones diplomáticas, en circunstancias muy particulares, como lo demuestran las intervenciones de Estados Unidos y Canadá en la sesión de la CAJP.

Más allá de los tratados, algunos Estados entienden que la concesión de asilo diplomático está en camino a convertirse en norma consuetudinaria internacional, como señaló México en la sesión de la CAJP, o incluso podría considerarse como una norma consuetudinaria regional latinoamericana, como lo recalcaron Brasil y Colombia en la misma ocasión. No obstante, la Corte Internacional de Justicia ya rechazó —aunque por falta de instrucción probatoria— la aplicabilidad de una norma consuetudinaria internacional sobre el asunto a un Estado latinoamericano¹⁵. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, teniendo en cuenta el ámbito de todos los Estados de la OEA¹⁶, no encontró ninguna norma internacional consuetudinaria regional sobre concesión de asilo diplomático, aunque haya

¹⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, p. 39 y 40.

¹¹ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con sus comentarios. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, Volumen II, Segunda parte, p. 31: “Artículo 50. Obligaciones que no pueden ser afectadas por las contramedidas [...] 2. El Estado que tome contramedidas no quedará exento del cumplimiento de las obligaciones que le incumban: [...] b) De respetar la inviolabilidad de los agentes, locales, archivos y documentos diplomáticos o consulares”.

¹² COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. Proyecto de artículos referentes a las relaciones e inmunidades diplomáticas. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, Volumen II, 1958, p. 112.

¹³ NASCIMENTO E SILVA, G. E do. *Diplomacy in International Law*. Leiden: Sijthoff, 1972, p. 106.

¹⁴ Véanse BEHRENS, Paul. *Diplomatic Interference and the Law*. Oxford: Hart Publishing, 2016, p. 240, y HUGHES-GERBER, Laura. *Diplomatic Asylum: Exploring a Legal Basis for the Practice under General International Law*. Cham: Springer, 2021, p. 93.

¹⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th 1950. *ICJ. Reports 1950*, p. 276 a 278.

¹⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-25/18*, párr. 162.

vislumbrado la licitud de la concesión de asilo diplomático como expresión de la soberanía de los Estados. En ese sentido, no hay elementos suficientemente sólidos para hablar de una norma internacional consuetudinaria sobre concesión de asilo diplomático aplicable a todo el ámbito interamericano o incluso latinoamericano. Ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de que haya una norma consuetudinaria de ese tipo en arreglos subregionales.

La resolución de la Vigésima Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, del 24 de agosto de 2012, es un elemento importante para identificar la práctica de los Estados Miembros de la OEA. Esa importancia se manifiesta no solo en la inexistencia de excepciones a la inviolabilidad de los locales de la misión diplomática, sino también al demostrar el carácter estructurador y fundamental de la consagración de la inviolabilidad de los locales de las misiones diplomáticas en el ámbito de la comunidad internacional y del continente americano.

La aseveración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de que el Estado receptor no puede ingresar a los locales de la misión diplomática de manera forzada, incluso cuando sospeche su uso indebido¹⁷, constituyó un reconocimiento de la afirmación categórica de la Corte Internacional de Justicia de que el derecho diplomático es un régimen “autónomo”¹⁸. Esa autonomía no se refleja en el reconocimiento del carácter fragmentado del derecho internacional¹⁹; en cambio, significa que las propias normas de derecho diplomático, específicamente las contenidas en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, proveen los medios para hacer frente a las violaciones de las normas de dicho régimen, entre ellos la declaración de *persona non grata* y la ruptura de relaciones diplomáticas.

La parte dispositiva de la Declaración refleja de manera sucinta las ideas de que la inviolabilidad de los locales de las misiones diplomáticas no admite excepciones y de que la única forma de combatir el abuso de dicha inviolabilidad consiste en recurrir a los medios dispuestos en las normas positivas de derecho diplomático.

¹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-25/18*, párr. 106: “Por otra parte, la Corte considera que la sospecha de un mal uso de la inviolabilidad de dichos locales, ya sea por violaciones de las leyes locales o por el abrigo continuo de un solicitante de asilo, claramente no constituye una justificación para que el Estado receptor ingrese forzosamente a los locales de la misión diplomática, en contravención del principio de inviolabilidad”.

¹⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, p. 40: “Las normas de derecho diplomático, en suma, constituyen un régimen autónomo que, por un lado, establece las obligaciones del Estado receptor en cuanto a las facilidades, los privilegios y las inmunidades que han de concederse a las misiones diplomáticas y, por otro, prevé su posible abuso por miembros de la misión y especifica los medios con que cuenta el Estado receptor para contrarrestar tal abuso” (traducción del CJI).

¹⁹ El término fue analizado por la Comisión de Derecho Internacional desde este punto de vista. Véase COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Fragmentación del derecho internacional: dificultades resultantes de la diversificación y ampliación del derecho internacional. Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional. Completado por Martti Koskeniemi*. UN Doc A/CN.4/L.682 (13 abril, 2006).