

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

Las relaciones diplomáticas y consulares

Las relaciones entre los Estados se llevan a cabo en forma de relaciones diplomáticas. Al derecho que se ocupa de este tipo de relaciones se le conoce como derecho diplomático. Junto al derecho diplomático existe el derecho consular que más que ocuparse de todo tipo de relaciones entre los Estados, tiene que ver con el fomento de las relaciones internacionales.

I. Las relaciones diplomáticas

El derecho diplomático se encuentra regulado en la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas (CVRD) de 1961. En la CVRD se codificaron las normas de costumbre internacional sobre la materia.

1. El establecimiento y ruptura de las relaciones diplomáticas

Todos los Estados soberanos tienen el derecho de mantener relaciones diplomáticas con otros Estados. El establecimiento de relaciones diplomáticas y la creación de misiones diplomáticas sólo puede lograrse mediante el acuerdo de voluntades de los Estados correspondientes. Es posible que las misiones diplomáticas que representen a un Estado existan no sólo en los países con los que el Estado correspondiente mantiene relaciones diplomáticas, sino que también las mismas pueden crearse para representar a los Estados en las organizaciones internacionales; así por ejemplo, existen misiones diplomáticas para representar a los Estados ante la ONU. En este último caso se habla no de embajada, como sería el caso de la misión que representa a un Estado frente a otro, sino de representación permanente.

La decisión de romper las relaciones diplomáticas corresponde a la voluntad soberana de los Estados y puede ser ejercida por éstos a su libre arbitrio y en cualquier momento, puesto que no existe una obligación a cargo de los Estados que los obligue ni a establecer ni a mantener relaciones diplomáticas con Estado alguno. Lo anterior significa que el rompimiento de relaciones diplomáticas, a pesar de ser considerado como un acto no amigable, no constituye una violación al DIP.

2. Las tareas de las misiones diplomáticas

El concepto de “misión diplomática” se refiere al grupo de personas que como órgano del Estado al que representan cumplen con las tareas diplomáticas. Entre éstas tres son las más importantes: *a)* la función de representación y de protección de los ciudadanos del Estado al que representan; *b)* la función de comunicación entre el Estado que representan y el Estado en donde se encuentran, y *c)* la función del fomento de las relaciones del Estado al que representan y del Estado en donde se encuentran. Además, las misiones diplomáticas pueden cumplir funciones consulares, lo que sucede en aquellos pequeños países en donde no resulta conveniente mantener junto a una embajada un consulado.

3. Los miembros de las misiones diplomáticas

En cuanto hace a los miembros de las misiones diplomáticas se debe distinguir entre miembros con estatus diplomático y miembros sin estatus diplomático. Entre los primeros se encuentra el jefe de la misión o embajador, los secretarios de la embajada, el canciller, los agregados diplomáticos; entre los segundos se encuentra el personal administrativo.

Para poder desempeñar la función de embajador se deben de cumplir cuatro requisitos. En primer lugar, el Estado representado elige a un embajador. En un segundo momento, el Estado en donde el embajador prestará sus servicios manifiesta su conformidad con la designación; este Estado puede rechazar la designación sin expresar sus razones para el efecto. En tercer término, una vez que se ha aceptado el nombramiento, el Estado representado otorga el nombramiento de embajador y se emiten las correspondientes cartas credenciales. Finalmente, se le remiten las cartas credenciales ya sea al jefe de Estado o al ministro de Exteriores.

El procedimiento anterior sólo se sigue para la designación del embajador, más no para la designación del resto del personal de la misión. Estos pueden ser designados por el Estado representado a su libre arbitrio.

Las actividades de los diplomáticos terminan con su revocación, la que queda reservada a la libre discreción del Estado representado. Sin embargo, existe una obligación para revocar a los miembros de la misión, cuando los diplomáticos hayan sido declarados por el Estado en donde prestan sus funciones como personas no gratas. Una declaración de este tipo se puede dar en cualquier momento y sin necesidad de expresar las causas que motivaron. No solamente los miembros con status diplomático de la misión pueden ser declarados como personas no gratas, sino también aquellos que no ostentan el estatus diplomático. Así por ejemplo, en 1983 el Gobierno de Francia declaró 47 miembros de la embajada soviética entre los cuales los había con o sin estatus diplomático como personas no gratas.

Si un miembro de la misión diplomática es declarado como persona no grata es usual que el Estado al que representa responda de la misma forma y declare como persona no grata un miembro de la misión diplomática del Estado que así lo hizo.

Por cuanto hace al número del personal que la misión diplomática debe tener, el Estado en donde la misma prestará sus servicios puede determinar lo conducente a su libre arbitrio.

II. Los derechos y obligaciones del Estado que recibe a la misión

Debido a que la misión diplomática presta sus servicios en el territorio de un Estado diferente al que representa, como condición necesaria para que pueda cumplir con sus obligaciones, el Estado anfitrión debe observar ciertas obligaciones.

1. La inviolabilidad del recinto diplomático

Según lo dispuesto por la fracción I del artículo 22 de la CVRD los recintos en donde operan las misiones diplomáticas son inviolables, por lo que queda prohibido que el Estado en donde las mismas se encuentran establecidas lleven a cabo cateos, registros o inspecciones. Debido a que el artículo 22 no

establece nada al respecto, no pueden hacerse excepciones a este principio en casos de estado de necesidad, como sería en casos de catástrofes, tales como incendios, terremotos, etcétera; o, en casos de seguridad pública. A diferencia de la regulación sobre los recintos diplomáticos, en el artículo 31, fracción II de la CVRD, sí se establece que es posible violar el recinto consular para prestar hacer frente a las contingencias en casos de necesidad.

A guisa de ejemplo, vale mencionar que en 1984 desde el recinto de la embajada de Libia en Londres se disparó en contra de los peatones que se encontraban en la calle. Aún en un caso como éstos, la policía no puede violar el recinto diplomático. En este caso, la misión fue cateada una vez que ya se habían roto las relaciones diplomáticas entre Libia y Gran Bretaña.

Con el propósito de proteger la inviolabilidad de las misiones diplomáticas, el Estado en donde las mismas se encuentran, debe proteger no sólo la inviolabilidad del recinto sino también la paz y la dignidad de la misión. Por lo mismo, el Estado en donde la misión opera, está obligado a impedir manifestaciones frente a la misión que tengan por objeto humillar al Estado que representa la misión.

2. La protección de los documentos y de los archivos diplomáticos

Los archivos y documentos diplomáticos también son inviolables (artículo 24 de CVRD). Resulta dudoso si también las cuentas de banco se encuentran protegidas por esta prerrogativa. Debido a que las mismas son importantes para que garantizar la capacidad de funcionamiento de la misión, las mismas también deben encontrarse amparadas por dicha prerrogativa.

3. La libertad de acción

Según lo dispuesto por el artículo 25 de la CVRD, a las misiones diplomáticas se les deben conceder todas las facilidades para que puedan cumplir con sus funciones. Entre éstas se encuentran la libertad de circulación y la libertad de tener contacto sin restricciones con los ciudadanos del Estado al que representan, debido a que dicho contacto representa una de las tareas diplomáticas. En cambio, no es una obligación del Estado en donde las misiones prestan sus funciones, permitirles el libre contacto con los ciudadanos de dicho Estado anfitrión.

4. La valija y el correo diplomático

Las valijas diplomáticas no pueden ser ni abiertas ni retenidas (artículo 27, fracción ID de la CVRD). Sin embargo, para que se respete este derecho, resulta necesario que, las valijas se encuentren debidamente identificadas y que las mismas contengan objetos que sirvan para la prestación del servicio.

Debido a la inviolabilidad absoluta de las valijas diplomáticas, en casos en que se haga mal uso de las mismas, éstas sólo pueden ser abiertas con el consentimiento del Estado a que la misión representa. Así, por ejemplo, en el año de 1984 un antiguo ministro de Comunicaciones de Nigeria, de nombre Dikko, fue secuestrado en Londres por personal de la embajada de dicho país y anestesiado fue metido en una caja a la que se le selló como valija diplomática para ser enviada al ministro de Relaciones Exteriores de Nigeria en Lagos. En la aduana británica, los agentes oyeron algunos ruidos misteriosos que provenían de dentro de la caja y llamaron a diplomáticos nigerianos a efecto de que autorizaran la apertura de la caja y para que estuvieran presentes en el acto.

Debido al gran peligro de mal uso de las valijas, se discute si es legítimo someterlas a un examen de rayo laser. En principio, dicha práctica debe ser autorizada, pues mediante dicho examen las valijas no se abren y los documentos que allí se encuentran no pueden ser leídos.

También el correo diplomático debe ser protegido (artículo 27, fracción V de la CVRD) y no puede ser violado. También este correo debe ser debidamente identificado como correo diplomático.

III. El asilo diplomático

De acuerdo con el artículo 41, fracción ID, de la CVRD, las misiones diplomáticas sólo pueden ser utilizadas para la prestación del servicio diplomático. Por lo mismo, no se permite utilizar el recinto para prestar protección a criminales ayudándoles a evadirse de la acción de la justicia.

Sin embargo, se cuestiona si los perseguidos políticos pueden ser alojados en los recintos diplomáticos para ayudarles a evitar violaciones de derechos humanos en su contra. Po lo que, la Corte Internacional de Justicia, en el caso de Victor Haya de la Torre, estableció que las embajadas no pueden prestar tal auxilio. Lo mismo vale para asilos humanitarios para refugiados.

IV. Las inmunidades y privilegios de los diplomáticos

1. Los derechos de los diplomáticos

Según lo dispuesto por el artículo 29 de la CVRD la persona del diplomático es inviolable. Esto significa que no pueden ser objeto de medidas coactivas por parte de las autoridades del país en donde prestan sus servicios.

Se cuestiona si en casos excepcionales se podría aplicar medidas coactivas en contra de los diplomáticos. Así, por ejemplo, en el caso de la embajada Libia en Londres en 1984, en que se disparó contra manifestantes desde el recinto de dicha embajada, se cuestionó si era legítimo detener a los diplomáticos para evitar homicidios o lesiones. En su resolución sobre el caso de los Rehenes en la embajada de los EVA en Teherán, la Corte Internacional de Justicia, estableció que el sistema de la CVRD es un *self contained regime*, esto es, que las violaciones a sus disposiciones sólo pueden ser combatidas con otras disposiciones de la Convención; sin embargo, la Corte advirtió que existen excepciones a dicho principio cuando las medidas resultan necesarias para evitar la comisión de algún delito. En consecuencia, un diplomático puede ser detenido por corto tiempo cuando la detención tiene por objeto evitar actos criminales.

2. Las inmunidades de los diplomáticos

Inmunidad significa que el diplomático no puede ser sujeto a procesos judiciales ante los tribunales nacionales del Estado donde presta sus servicios. Por cuanto hace a las inmunidades de los diplomáticos, se debe diferenciar entre inmunidad funcional e inmunidad personal. La primera se refiere a las conductas oficiales y la segunda a las conductas privadas del diplomático.

La inmunidad funcional resulta válida tanto durante el tiempo en que se prestaron los servicios como después de que el diplomático ha sido revocado de su cargo. La inmunidad personal, en cambio, sólo resulta válida durante el tiempo en el que se prestan los servicios.

A guisa de ejemplo podemos mencionar el caso de Abisinito quien fue embajador de Nueva Guinea en los Estados Unidos. En 1987 este personaje ocasionó en Washington un accidente automovilístico en el que

resultaron heridas dos personas. Después de que Abisinito abandonó los Estados Unidos por haberle sido revocado su cargo de embajador, el fiscal en Washington instauró una demanda en contra del mismo. Dicha demanda resultó consistente con el DIP, pues en el momento en que el embajador ocasionó el accidente no se encontraba trabajando pues estaba atendiendo asuntos privados.

En cuanto hace a procesos penales los diplomáticos tienen una inmunidad absoluta (artículo 31, fracción I, de la CVRD). Esta inmunidad descarta tanto la iniciación, como la substanciación y la notificación de un proceso.

Por cuanto hace a la jurisdicción civil y administrativa los diplomáticos gozan de una inmunidad limitada, esto es, existen ciertas conductas que pueden ser objeto de proceso judicial (artículo 31, fracción 1, numeral 2, de la CVRD).

Los diplomáticos no pueden renunciar a su inmunidad, sino sólo el Estado al que representan (artículo 32, fracción 1, numeral 1, de la CVRD). Esto se debe a que la inmunidad no es un derecho personal del diplomático, sino un derecho del Estado al que representa el diplomático.

La inmunidad se hace extensiva a los miembros de su familia.

Para aquellos miembros de las misiones diplomáticas que no tienen status diplomático, el artículo 37 de la CVRD establece que los mismos gozan de inmunidad funcional pero no de inmunidad personal.

V. Las misiones especiales

Bajo el concepto de misión especial se entiende el intercambio de representantes diplomáticos por tiempo limitado, a los que ha sido encomendada la solución de un problema específico.

Para el envío de una misión especial los Estados involucrados se deben poner de acuerdo en dos aspectos. Por una parte, cada Estado debe aceptar el envío del, o de los representantes por parte del otro Estado. En segundo lugar, los dos Estados deben estar de acuerdo sobre la función de la misión especial.

Por cuanto hace al derecho de la inviolabilidad del recinto diplomático y de los representantes de cada Estado, no existe diferencia alguna con los diplomáticos permanentes.

VI. Las relaciones consulares

Las relaciones consulares son reguladas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC) de 1963.

El establecimiento de relaciones consulares es independiente de la existencia de relaciones diplomáticas, esto es, pueden existir relaciones consulares sin que existan relaciones diplomáticas (artículo 20., fracción ID, de la CVRC).

Al igual que para el establecimiento de las relaciones diplomáticas, el establecimiento de relaciones consulares supone un acuerdo entre el Estado que será representado y el Estado donde se prestarán las funciones de representación (artículo 20., fracción I, de la CVRC).

A diferencia de los embajadores, los cónsules no se encuentran acreditados ante el gobierno anfitrión ni gozan de los mismos derechos e inmunidades de que gozan los diplomáticos.

1. Funciones de las representaciones consulares

Las funciones principales de los cónsules son cuatro: *a)* la promoción y protección del comercio entre el Estado al que representan y el Estado receptor; *b)* ayuda a las embarcaciones, aeronaves y tripulaciones y ayuda en la inspección de las embarcaciones de acuerdo a las leyes locales de salubridad, sanidad y otras; *c)* prestación de servicios a los ciudadanos del Estado que representan, como asistencia en la protección de sus derechos e intereses ante las autoridades del Estado anfitrión, y *d)* el cumplimiento de varias funciones administrativas y notariales para los nacionales tanto del Estado donde están actuando como del que los envía (artículo 50. de la CVRC). Los cónsules también pueden prestar servicios diplomáticos por medio de un poder especial para el efecto (artículo 17, fracción I, de la CVRC).

2. Los miembros de la representación consular

En las representaciones consulares se debe distinguir entre cónsul de carrera y cónsul honorario. El cónsul de carrera es miembro del servicio diplomático del Estado que representa y desempeña fundamentalmente funciones consulares. En cambio, el cónsul honorario, desempeña fundamentalmente una actividad diferente a la consular y normalmente detentan la nacionalidad del Estado anfitrión.

A una persona se le reconoce como cónsul, sólo después de que ha recibido una autorización del Estado que lo envía, mediante una patente y después que el Estado en donde actúa ha reconocido dicha autorización mediante la expedición de un *exequátur*. Los cónsules pueden ser declarados en cualquier momento personas no gratas (artículo 23 de la CVRC).

3. Las inmunidades

Las inmunidades de los cónsules son más limitadas que las de los miembros de las misiones diplomáticas. Los cónsules de carrera tienen sólo una inmunidad personal limitada, pues en materia penal no pueden ser detenidos o investigados a menos que se trate de un delito grave (artículo 41, fracción 1, de la CVRC). En el ámbito personal los cónsules no gozan de inmunidad alguna.

Los empleados administrativos o técnicos del consulado gozan de inmunidad por cuanto hace a sus conductas relacionados con el desempeño de sus funciones (inmunidad funcional), sin embargo, existen ciertas excepciones (artículo 43, fracción I, de la CVRD).

Los cónsules honorarios gozan solamente de inmunidad funcional y carecen de todo tipo de inmunidades personales (artículo 58 de la CVRD).

4. La inviolabilidad del recinto consular

A diferencia de la inviolabilidad del recinto diplomático que abarca todo el espacio de la sede de la embajada, la inviolabilidad del recinto consular sólo se limita a la parte de la sede consular en donde se prestan los servicios consulares (artículo 31 de la CVRD).

Además, las autoridades del país anfitrión pueden invadir la sede consular cuando sea necesario para llevar a cabo medidas de protección en casos de desastres tales como incendios, terremotos etcétera. En éstos caso se da por supuesto que el jefe de la representación consular ha dado su consentimiento para el efecto (artículo 31, fracción I, numeral 2 de la CVRC).

Los archivos, los documentos y la correspondencia consular gozan de una inviolabilidad absoluta (artículos 33 y 35, fracción I, numeral 1 CVRD). Sin embargo, la inviolabilidad de las valijas consulares no es absoluta, pues si existe razón para aceptar que las valijas consulares contienen otra cosa que documentos oficiales, las mismas pueden ser abiertas, si bien la policía no

las puede abrir sin previo aviso y sin que se encuentre presente personal del consulado (artículo 35, fracción I, de la CVRC).

Los miembros de la representación diplomática gozan de libertad de movimiento y de circulación en el país en donde prestan sus servicios.

Cuestionario

1. ¿En qué se diferencian las relaciones diplomáticas de las consulares?
2. ¿Cómo se entablan y cómo se rompen las relaciones diplomáticas?
3. ¿Cuáles son las tareas más importantes de las misiones diplomáticas?
4. ¿Cuáles son los miembros de las misiones diplomáticas con estatus y sin estatus diplomático?
5. ¿Cuáles son los requisitos que se deben cumplir para ser embajador?
6. ¿Cómo terminan las actividades diplomáticas?
7. ¿En qué consiste la inviolabilidad del recinto diplomático?
8. ¿En qué consiste la inviolabilidad de las valijas diplomáticas y cómo pueden ser abiertas las mismas?
9. ¿En qué consiste la inviolabilidad del diplomático?
10. ¿En qué consiste la inmunidad del diplomático?
11. ¿Qué es una misión especial?
12. ¿Cuáles son las características de las relaciones consulares?
13. ¿Cuáles son las principales funciones de los representantes consulares?
14. ¿Cuál es la diferencia entre el cónsul honorario y el cónsul de carrera?
15. ¿Cuáles son las inmunidades con que cuentan los cónsules?
16. ¿Cómo funciona la inviolabilidad del recinto consular?