

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS

Por Eileen Denza

Catedrática de Derecho Internacional

Introducción

En lo que respecta a la participación casi universal por Estados soberanos, el alto grado de observancia entre los Estados partes y la influencia que ha ejercido en el orden jurídico internacional, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas se puede considerar el instrumento de más éxito de todos los que se han redactado con arreglo al marco para la codificación y el desarrollo progresivo de derecho internacional de las Naciones Unidas. Su éxito se debe, no sólo a la excelente labor preparatoria de la Comisión de Derecho Internacional y a las dotes de negociación de los representantes de los Estados en la Conferencia, sino también a la duradera estabilidad de las normas básicas del derecho diplomático y la eficacia de la reciprocidad como sanción por incumplimiento.

Contexto histórico

Desde los tiempos más remotos, entre los pueblos que deseaban mantener entre sí otras relaciones que las de conquista y subyugación, la persona del enviado o intermediario entre ellos era sacrosanta. Hasta que se aceptó, originalmente por escrúpulos religiosos, que el heraldo o emisario tenía paso libre para negociar condiciones de tregua o acuerdos para poner fin a peleas, no podía haber normas o relaciones internacionales pacíficas sobre cuestiones sustantivas. La inviolabilidad otorgada a los enviados, por ejemplo, entre las ciudades de la antigua Grecia y los Estados de la antigua India, quedó menoscabada con el advenimiento del Imperio Romano y, más tarde, de Bizancio, ambas potencias más interesadas en subyugar que en coexistir. La diplomacia en el sentido moderno resurgió con el Renacimiento y durante el siglo XVI, período de violentas luchas de religión, la protección e inmunidad especiales de jurisdicción penal, del que gozaban incluso los embajadores sospechosos de conspirar contra el soberano ante el que estaban acreditados llegó a ser práctica establecida entre los príncipes soberanos. Para 1648, cuando se celebró el Congreso de Westfalia, las legaciones permanentes estaban aceptadas como medio normal de negociar asuntos internacionales entre Estados soberanos, y a lo largo del siglo siguiente, se elaboraron normas detalladas sobre la inmunidad de procedimientos civiles y penales, la inviolabilidad de los locales de las embajadas y la exención de derechos de aduana e impuestos de los embajadores, los miembros de su familia y el personal de su séquito. Estas normas de derecho internacional consuetudinario fueron descritas detalladamente por tratadistas tales como Grocio (1625), Bynkershoek (1721) y Vattel (1758).

El primer instrumento internacional para codificar cualquier aspecto del derecho diplomático fue el Reglamento aprobado por el Congreso de Viena en 1815, por el que se simplificaban las complicadas normas sobre clases de jefes de misiones diplomáticas y se establecía la fecha de llegada al lugar de la misión como base de la precedencia entre los jefes de misión. Hasta entonces, la precedencia, que garantizaba el acceso directo al soberano del Estado receptor así como honores ceremoniales, había dado lugar a numerosas y acerbadas disputas. La codificación entre los Estados de las inmunidades y los privilegios de los agentes diplomáticos no se inició hasta la Convención de La Habana de 1928, redactada entre los Estados de la Unión Panamericana, la cual, no obstante, no

refleja la práctica actual, ni en su terminología ni en sus normas. Más influencia tuvo el Proyecto de Convención redactado en 1932 por Harvard Research in International Law.

El establecimiento dentro del marco de las Naciones Unidas de la Comisión de Derecho Internacional dio paso a la codificación general para confirmar las ya aceptadas como bien establecidas, si no universalmente respetadas, normas de derecho internacional. Quedaban aspectos en los que las prácticas de los Estados divergían —en particular los relativos a los privilegios e inmunidades de los miembros del personal administrativo y técnico, la posición de los diplomáticos nacionales del Estado anfitrión y la medida de la exención de jurisdicción de los diplomáticos— por lo que cualquier convención tendría que contener un elemento de “desarrollo progresivo” y codificación del derecho.

Historia de las negociaciones

La labor preparatoria de la Conferencia de Viena se atuvo al procedimiento ordinario de las Naciones Unidas para la codificación del derecho internacional, aplicado en sectores en los que ya existía considerable práctica de los Estados, precedentes y doctrina. En 1952, Yugoslavia propuso que se diera prioridad al tema y, tras debatir la cuestión en la Sexta Comisión (Jurídica), la Asamblea General pidió a la Comisión de Derecho Internacional que emprendiera la codificación del derecho de las relaciones e inmunidades diplomáticas con carácter prioritario. La Comisión nombró al Sr. Sandström, de Suecia, Relator Especial y su informe sirvió de base del proyecto de artículos aprobado por la Comisión en 1957. Estos artículos se debatieron en la Sexta Comisión de la Asamblea General y se enviaron a todos los miembros de las Naciones Unidas y a sus organismos especializados con una invitación para formular observaciones. La Comisión, tras tomar en consideración las observaciones de 21 gobiernos, en 1958 preparó, revisó y amplió los artículos y recomendó que constituyeran la base de una Convención, decisión que obtuvo el respaldo de la Asamblea General. La Conferencia, en la que participaron 81 Estados, se celebró en Viena del 2 de marzo al 14 de abril de 1961 y la Convención se firmó el 18 de abril.

El éxito de la Conferencia y de la Convención que se redactó se puede atribuir, en primer lugar, al hecho de que las normas esenciales que rigen las relaciones diplomáticas han permanecido estables durante más de 200 años. Aunque los procedimientos para establecer embajadas y comunicarse con ellas han cambiado radicalmente, sus funciones básicas de representar al Estado acreditante y proteger sus intereses y los de sus nacionales, negociar con el Estado receptor, observar las condiciones y acontecimientos en dicho Estado e informar al respecto, permanecían y todavía permanecen inalteradas. En segundo lugar, dado que el establecimiento de relaciones y misiones diplomáticas tiene lugar por consentimiento mutuo, cada Estado es, al mismo tiempo, Estado acreditante y Estado receptor. Sus propios representantes en el extranjero son, en cierto modo, rehenes que pueden, con arreglo a la reciprocidad, sufrir si infringe las normas de inmunidad diplomática o ser penalizados, incluso por restricciones menores con respecto a privilegios o protocolo. En la Conferencia de Viena de 1961 no surgió ningún conflicto general básico de intereses entre grupos opuestos de Estados.

La excepción a esta simetría de intereses la hallamos en las comunicaciones entre la embajada y su Estado acreditante —ya evidente en la Conferencia de Viena, donde probablemente la cuestión que suscitó más polémica fue si los Estados acreditantes tenían derecho a instalar y utilizar una emisora de radio. Aunque el derecho a la libre comunicación entre el Estado acreditante y sus misiones en el extranjero estaba establecido desde largo tiempo en lo que se refiere a inviolabilidad de los correos diplomáticos y los despachos que llevaban— por lo que toda interferencia era clandestina y se denegaba en

caso de ser descubierta—, en 1961 sólo los Estados con recursos tecnológicos avanzados utilizaban emisoras de radio. Otros Estados expresaron su inquietud de que estas emisoras pudieran utilizarse para transmitir propaganda local, y que, dado que estaban situadas en locales inviolables fuera del control del Estado receptor, podrían dar lugar a infracciones del Convenio Internacional de Telecomunicaciones. El Comité Plenario de la Conferencia, contra el deseo de todos los principales Estados, aprobó una enmienda que hubiera requerido expresamente, no sólo el consentimiento del Estado receptor para una emisora de radio, sino también “los arreglos oportunos para su uso de conformidad con las leyes del Estado receptor y las normas internacionales”. No obstante, en la sesión plenaria se llegó a un acuerdo y se eliminó el texto entrecomillado antedicho, que pudiera haber supuesto un derecho de inspección por el Estado receptor.

Este ejemplo demuestra la buena voluntad de los delegados a la Conferencia de Viena de 1961 de buscar fórmulas conciliatorias que hicieran el texto final de la Convención aceptable a los gobiernos y parlamentos nacionales que más tarde habrían de decidir su ratificación, en vez de tratar de convencer por la ventaja numérica. Un criterio constructivo similar se demostró en torno a la polémica cuestión de la valija diplomática. Con arreglo a la práctica normal anterior, se permitía a un Estado receptor que sospechaba que una valija diplomática contenía material distinto de los documentos oficiales y equipo permitidos, interpelar al correo – tras lo cual, el Estado acreditante podía devolver la valija sospechosa sin abrir o someterla a inspección bajo la supervisión de las autoridades de ambos Estados. La cuestión de si se debía retener esta posibilidad fue motivo de prolongada controversia en la Comisión de Derecho Internacional, pero finalmente se decidió que, si bien el Estado acreditante tenía el deber de utilizar la valija exclusivamente para documentos diplomáticos u objetos de uso oficial, la valija no se podía abrir bajo ninguna circunstancia. Pese a numerosas enmiendas y argumentos en la Conferencia, ésta fue la norma adoptada finalmente en el artículo 27.

Una tercera cuestión donde no había uniformidad en la práctica anterior de los Estados era la medida de las inmunidades y privilegios otorgados a los miembros del personal administrativo y técnico— empleados sin categoría diplomática, como secretarios, traductores y personal superior de seguridad. En algunos Estados, se les habían otorgado los mismos privilegios e inmunidades que a los diplomáticos, mientras que en otros su inmunidad estaba limitada a sus actos oficiales. La Comisión de Derecho Internacional, después de muchos argumentos, propuso que se les otorgaran inmunidad y privilegios plenos, propuesta que apoyaron algunos Estados en la Conferencia y que otros acogieron con muestras de inquietud, en particular, por el posible abuso de plenos privilegios de aduanas. La Conferencia limitó la exención de derechos de aduana de los empleados administrativos y técnicos a los artículos importados a su llegada inicial y, más tarde, cuando parecía que podría no llegarse a un acuerdo en cuanto a la inmunidad que se otorgaría a dichos empleados, aceptó una solución intermedia propuesta por el Reino Unido, según la cual gozarían de inmunidad total de procedimientos penales, pero no de inmunidad de procedimientos civiles o administrativos por actos cometidos fuera del desempeño de sus funciones. Por tanto, pueden ser procesados en relación con un accidente de tráfico ocurrido cuando no están de servicio o por otras causas no relacionadas con su trabajo en la misión.

Disposiciones clave

La Convención de Viena ofrece un marco completo para el establecimiento, mantenimiento y terminación de las relaciones diplomáticas basado en el consentimiento entre Estados soberanos. Estipula las funciones de las misiones diplomáticas, las normas oficiales que regulan los nombramientos, las declaraciones de persona non grata de un

diplomático que de alguna manera ha dado motivo de ofensa, y la precedencia entre jefes de misión. Establece normas especiales —privilegios e inmunidades— que permiten a las misiones diplomáticas actuar sin temor a la coerción o al acoso a través de medidas de ejecución de las leyes locales y a mantener comunicaciones seguras con sus gobiernos acreditantes. Prevé la retirada de una misión, que puede ocurrir por motivos de economía o seguridad física, y la ruptura de relaciones diplomáticas, que se puede producir en respuesta al abuso de la inmunidad o a un grave deterioro de las relaciones entre los Estados acreditante y receptor. En cualquiera de estos casos, o cuando no se han establecido misiones permanentes, la Convención ofrece un marco para la protección de los intereses del Estado acreditante en el Estado receptor por un tercer Estado.

El artículo 22 confirma la inviolabilidad de los locales de las misiones con la prohibición de la entrada en ellos de los agentes del Estado receptor y la imposición al Estado receptor de la obligación especial de proteger los locales contra toda intrusión o daño y evitar que se perturbe la paz de la misión o se atente contra su dignidad. Incluso en respuesta al abuso de esta inviolabilidad o en caso de emergencia, no se podrá entrar en los locales sin el consentimiento del jefe de la misión. El artículo 24 garantiza la inviolabilidad de los archivos y documentos de la misión, incluso fuera de sus locales, de tal modo que el Estado receptor no podrá requisarlos o inspeccionarlos ni permitir su uso en procedimientos legales.

El artículo 27 garantiza la libre comunicación entre una misión y su Estado acreditante por todos los medios apropiados, y asegura que la valija diplomática que porte dichas comunicaciones no podrá ser abierta ni retenida, incluso cuando exista sospecha de abuso. En vista de los fines de las misiones diplomáticas, la seguridad de las comunicaciones de información o instrucciones es probablemente la más esencial de todas las inmunidades.

El artículo 29 estipula la inviolabilidad de la persona del agente diplomático y el artículo 31 establece su inmunidad de jurisdicción civil y penal, con excepciones concretas a la inmunidad de jurisdicción civil, donde diferían las prácticas anteriores de los Estados. El Estado acreditante podrá renunciar a la inmunidad de jurisdicción, al igual que a otras inmunidades y privilegios, y el artículo 32 detalla las normas sobre la renuncia. El artículo 34 dispone la exención tributaria otorgada a los agentes diplomáticos, junto con exenciones detalladas con respecto a asuntos ajenos a sus funciones oficiales o su vida ordinaria en el Estado receptor. El artículo 36 prevé la exención de derechos de aduana de las importaciones diplomáticas durante el destino de un agente diplomático.

El artículo 37 establece un código complejo para el trato que se otorgará a los miembros de la familia del agente diplomático y del personal administrativo y técnico, cuestión con respecto a la cual, como se ha indicado anteriormente, las prácticas anteriores diferían y la negociación de una avenencia era difícil. El artículo 38 excluye del disfrute de todos los privilegios e inmunidades, salvo de la inmunidad de sus actos oficiales realizados en el desempeño de sus funciones, a los nacionales del Estado receptor y los residentes permanentes en dicho Estado. Estas dos disposiciones redujeron radicalmente en muchos Estados el número de personas que, con mayor probabilidad, habrían desacreditado el sistema de privilegios e inmunidades y estaban en plena conformidad con la justificación básica aplicada a través de la Convención de limitar las inmunidades a lo que era esencial para asegurar el eficaz desempeño de las misiones diplomáticas como representantes de los Estados.

La influencia de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas

La Convención se ha convertido en la piedra angular de las relaciones internacionales modernas. Pese a la necesidad de aplicar la legislación nacional en algunos Estados, entró en vigor tras ser ratificada por 22 Estados, sólo tres años después de su aprobación, y casi todos los Estados del mundo son ahora parte en ella. El *régime* que establece para la conducta de las relaciones diplomáticas es sorprendentemente uniforme y las reservas formuladas por Estados que la han ratificado con respecto a unos pocos puntos que fueron objeto de controversia durante las negociaciones, en muchos casos se han retirado o, sencillamente, nunca se han aplicado. La Convención ha demostrado su resistencia frente al ataque a sus principios fundamentales. Este ataque se produjo en la década de 1980 por la alarma causada por las oportunidades de abuso que brindaba —demostradas, en particular, cuando, tras el asesinato de una agente de policía por un disparo efectuado desde los locales de la misión diplomática libia en Londres, el Reino Unido rompió las relaciones diplomáticas y todos los que estaban en la misión salieron de Inglaterra bajo el escudo de la inmunidad. En fechas más recientes se han producido ataques por parte de eruditos, a quienes preocupa el conflicto entre la inmunidad y el derecho humano de acceso a la justicia o la inmunidad de los infractores del derecho internacional, en particular, los que han cometido actos de tortura. Pero en la práctica, las inmunidades diplomáticas han sufrido sorprendentemente escasa erosión, al aceptarse generalmente que las normas de la Convención limiten las inmunidades a lo que es esencial para el ejercicio de la diplomacia.

El motivo principal de inquietud pública ha pasado ahora a ser la vulnerabilidad de los diplomáticos a los ataques terroristas. Estos ataques pueden adoptar la forma de secuestros con demandas de rescate o liberación de prisioneros —lo que llegó a ser un grave problema en la década de 1970, hasta que se pudo controlar en cierto modo por la decisión colectiva de los gobiernos de que adoptar “todas las medidas apropiadas” para proteger a los agentes diplomáticos no suponía capitular ante el chantaje. El terrorismo puede también manifestarse con el asedio o el ataque con bombas contra las embajadas —cuyos ejemplos más aterradores fueron las embajadas de los Estados Unidos en Kenya y Tanzania en 1998. La mayoría de las partes en la Convención no tienen ninguna complicidad en estos ataques y han hecho todo lo que está en su poder para proteger las misiones, a veces con la ayuda de Estados receptores más ricos. La notable excepción a esta norma fue la detención durante más de un año de los rehenes en la embajada de los Estados Unidos en Teherán, con la aquiescencia del relativamente nuevo Gobierno revolucionario del Irán. Estados Unidos entabló procedimientos judiciales contra Irán ante la Corte Internacional de Justicia, en los que invocó, sobre todo, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y el Protocolo Facultativo sobre la Solución de Controversias, en los que ambos Estados eran parte. Irán no hizo ningún esfuerzo serio de justificar su conducta en términos jurídicos ante la Corte, y la sentencia de la Corte en *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran Case (I.C.J. Reports, 1980)* contiene un importante análisis de muchos de los principios estipulados en la Convención y ayudó en alto grado a los Estados Unidos a retener el apoyo de la comunidad internacional y asegurar finalmente la liberación, mediada por Argelia, de los rehenes. En fechas más recientes, la Corte Internacional sostuvo una reconvencción de Uganda en *Case concerning Armed Activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda) (I.C.J. Reports, 2005)*, en la que se alegaba que los soldados congoleños habían ocupado la misión diplomática de Uganda en Kinshasa y habían violado el artículo 29 de la Convención al amenazar y maltratar al personal en los locales de la misión.

En los tribunales nacionales de justicia se han presentado centenares de casos en los que se ha aplicado la Convención de Viena, ya que muchas de sus disposiciones invocadas

con más frecuencia se refieren a si un tribunal nacional puede asumir jurisdicción sobre los procedimientos civiles o penales y qué pruebas se pueden admitir en los procedimientos nacionales. La mayor parte de estos casos tienen que ver con ambigüedades en el texto sobre cuestiones tales como el significado real de las exenciones de inmunidad de jurisdicción, la interpretación del término “residente permanente”, la protección de cuentas bancarias de la embajada de procedimientos de ejecución, o el equilibrio que se debe mantener entre proteger la dignidad de los locales de la embajada y permitir el ejercicio efectivo de los derechos humanos de manifestarse y hablar libremente. A diferencia de los casos descritos en el párrafo anterior, no entrañan violaciones fundamentales de la Convención.

La Convención también se ha utilizado ampliamente en la elaboración de tratados posteriores que regulan inmunidades y privilegios. Sus disposiciones sirvieron de base para la redacción de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y la Convención de Nueva York sobre Misiones Especiales de 1969 —esta última con resultados desafortunados, por no haber prestado suficiente atención a las diferencias entre las misiones permanentes y la mayoría de las misiones especiales, lo que ha sido la causa del escaso apoyo que ha recibido. Se utiliza como referencia para establecer el trato que se otorgará a los locales, archivos y altos funcionarios de un importante número de organizaciones internacionales. A veces se usa con los mismos fines en acuerdos con el Estado anfitrión sobre el estatuto de las fuerzas militares o las misiones civiles enviadas por organizaciones internacionales o por Estados que prestan asistencia militar o civil. La Convención de las Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y sus bienes de 2004 contiene referencias a sus disposiciones, ya que las normas sobre inmunidad estatal e inmunidad diplomática, aunque distintas en sus orígenes y justificación, están estrechamente entrelazadas. En cuanto al trato otorgado a los jefes de Estado, jefes de Gobierno y ministros extranjeros en su capacidad personal —aunque la práctica es algo diversa— se acepta que las normas de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas constituyen una guía y, tal vez, una norma mínima.

Material conexo

A. Instrumentos jurídicos

Regulation Concerning the Relative Ranks of Diplomatic Agents, Congreso de Viena, 19 de marzo de 1815, Martens, *Nouveau Recueil de Traités*, 1818, vol. II, págs. 449-450.

Convention regarding Diplomatic Officers, La Habana, 20 de febrero de 1928, Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. CLV, pág. 261.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Viena, 24 de abril de 1963, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 596, pág. 261.

Convención sobre las Misiones Especiales, Nueva York, 8 de diciembre de 1969, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1400, pág. 231.

Convención de las Naciones Unidas sobre inmunidades jurisdiccionales de los Estados y sus bienes, Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/508).

B. Jurisprudencia

Corte Internacional de Justicia, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, I.C.J. Reports 1980*, pág. 3.

Corte Internacional de Justicia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005*.

C. Documentos

Diplomatic Privileges and Immunities, Harvard Research in International Law, 1932, American Journal of International Law, vol. 26 (Supp 1932), pág. 15.

Report by Mr. A.E.F. Sandström, Relator Especial, Diplomatic Intercourse and Immunities, (A/CN.4/91 (francés sólo), Reproducido en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1955, vol. II).

Observations of Governments on the draft articles concerning diplomatic intercourse and immunities adopted by the International Law Commission at its ninth session in 1957, Diplomatic intercourse and immunities, (A/CN.4/114 y Add.1-6, reproducido en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1958, vol. II).

Report by Mr. A.E.F. Sandström, Relator Especial, Revised draft articles, Diplomatic Intercourse and Immunities, (A/CN.4/116/Add.1 y 2, reproducido en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1958, vol. II).

Report of the International Law Commission covering the work of its tenth session, 28 April - 4 July 1958, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Suplemento No. 9 (A/3859)*, reproducido en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1958, vol. II, capítulo III).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, Viena – 2 de marzo a 14 de abril de 1961, *Documentos Oficiales*, Volumen I: Actas Resumidas de Sesiones plenarias y de Sesiones del Comité plenario (A/CONF.20/14).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, Viena – 2 de marzo a 14 de abril de 1961, *Documentos Oficiales*, Volumen II: Anexos, Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, Acta Final, Protocolos Facultativos & Resoluciones (A/CONF.20/14/Add.1).

D. Doctrina

C. Barker, *The Protection of Diplomatic Personnel*, Ashgate, Aldershot, 2006.

J. Brown, “Diplomatic Immunity: State Practice under the Vienna Convention on Diplomatic Relations”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 37, 1988, pág. 53.

E. Denza, *Diplomatic Law*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2008.

E. Denza, “Diplomatic Privileges and Immunities”, Capítulo en Grant and Barker (eds.) *Harvard Research in International Law, Contemporary Analysis and Appraisal*, William S. Hein & Co, Buffalo, New York, 2007.

S. E. Nahlik, “Development of Diplomatic Law, Selected Problems”, *Recueil des Cours*, 1990, vol. 222, issue III, pág. 187.

J. Salmon, *Manuel de Droit Diplomatique*, Bruylant, Bruxelles, 1994.

E. Satow (ed. Ivor Roberts), *Guide to Diplomatic Practice*, 6th ed, Oxford University Press, Oxford, septiembre, 2009.