



Anuario mexicano de derecho internacional  
ISSN: 2448-7872  
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Arredondo, Ricardo

¿Una nueva guerra fría por otros medios? Las derivaciones del caso Skripal  
Anuario mexicano de derecho internacional, vol. XIX, 2019, Enero-Diciembre, pp. 43-79  
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2019.19.13318>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402771737002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## ¿Una nueva guerra fría por otros medios? Las derivaciones del caso Skripal

### *A New Cold War by Other Means? Consequences of the Skripal Affair*

### *Une nouvelle guerre froide par d'autres moyens? Les dérivations de l'affaire Skripal*

Ricardo Arredondo\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El contexto de las medidas*. III. *El marco jurídico*. IV. *Conclusiones*.

\* Abogado (UNT), *Master of Laws* (LL.M.), (London School of Economics) y doctor en Derecho (UBA). Profesor de derecho internacional público (UBA); miembro consejero del CARI; autor de *Derecho diplomático y consular*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2016.

Artículo recibido el 13 de abril de 2018  
Aprobado para publicación el 20 de octubre de 2018

*Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIX, 2019, pp. 43-79  
Ciudad de México, ISSN 1870-4654

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2019  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/issue/archive>

**RESUMEN:** Este trabajo analiza las expulsiones recíprocas de diplomáticos entre Estados Unidos, Rusia y otros países occidentales con motivo de la intoxicación de un ex espía ruso, Sergei Skripal, y su hija, Yulia, ocurrida en el Reino Unido. Este *tit for tat* responde a un viejo patrón de conducta entre las potencias cuyo marco jurídico viene proporcionado, principal pero no exclusivamente, por las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y sobre Relaciones Consulares de 1963. Estas normas recogen los principios de consentimiento mutuo y de reciprocidad que gobernan las relaciones diplomáticas y consulares entre Estados y establecen un régimen propio de normas secundarias para resolver los casos en que sus normas primarias son quebrantadas.

**Palabras clave:** inmunidades, derecho diplomático, Convención sobre Relaciones Diplomáticas, Convención sobre Relaciones Consulares, *persona non grata*, reciprocidad.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the reciprocal expulsions of diplomats from the United States and other Western countries and Russia, due to the intoxication of a former Russian spy, Sergei Skripal, and his daughter, Yulia, in the United Kingdom. This tit-for-tat responds to an old pattern of conduct between the powers and whose legal framework is provided, principally but not exclusively, by the Vienna Conventions on Diplomatic Relations of 1961 and on Consular Relations of 1963. These norms include the principles of mutual consent and reciprocity that govern diplomatic and consular relations between States and establish their own regime of secondary norms to solve those cases in which their primary norms are broken.

**Keywords:** immunities, diplomatic law, Convention on Diplomatic Relations, Convention on Consular Relations, *persona non grata*, reciprocity.

**RÉSUMÉ:** Cet article analyse les expulsions réciproques de diplomates des États-Unis et d'autres pays occidentaux et de la Russie, en raison de l'ivresse d'un ancien espion russe, Sergei Skripal, et de sa fille, Yulia, au Royaume-Uni. Ce «tit-for-tat» répond à un ancien modèle de comportement entre les puissances et dont le cadre légal est fourni, principalement mais non exclusivement, par les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et sur les relations consulaires de 1963. Ces normes incluent du principe de consentement mutuel et de la réciprocité qui régissent les relations diplomatiques et consulaires entre les États et établissent leur propre régime de normes secondaires pour résoudre les cas où leurs normes primaires sont enfreintes.

**Mots-clés:** immunités, droit diplomatique, Convention sur les Relations Diplomatiques, Convention sur les Relations Consulaires, *persona non grata*, réciprocité.

## I. INTRODUCCIÓN

La letra del tango dice: “La historia vuelve a repetirse”<sup>1</sup> o, para decirlo con palabras de Spengler<sup>2</sup> y Toynbee,<sup>3</sup> la historia es circular o cíclica. Como en el apogeo de la Guerra Fría, o quizás peor aún, a principios de 2018 se dieron de nueva cuenta expulsiones recíprocas de diplomáticos por parte de Estados Unidos, Rusia y otros países.

En cuestión de unas horas el lunes 26 de marzo de 2018, Rusia perdió más de ciento cincuenta de sus diplomáticos en Estados Unidos, Europa y otros países, como resultado de las expulsiones coordinadas en respuesta a la intoxicación de Sergei Skripal, un ex espía ruso, y su hija, Yulia, en el Reino Unido. La administración Trump expulsó a cuarenta y ocho funcionarios diplomáticos rusos de los EE. UU., doce de la misión permanente de Rusia ante Naciones Unidas y procedió al cierre del consulado ruso en Seattle. Medidas similares fueron adoptadas por casi treinta países más y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Tres días después, Rusia anunció medidas recíprocas. Expulsó a 150 diplomáticos (60 estadounidenses, 23 británicos y de otros 25 países, principalmente europeos) y dispuso el cierre de la oficina del British Council, en Moscú, y del consulado de Estados Unidos, en San Petersburgo.<sup>4</sup> El ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergei Lavrov, aseveró que la cifra “refleja” el número de rusos expulsados, lo que sugiere que el total podría elevarse por encima de 150. Adicionalmente, Rusia exigió al Reino Unido que reduzca la cantidad de miembros de su misión diplomática en Moscú, para dejarlo en números similares a los de la embajada rusa en Londres, lo que supone la expulsión de otras sesenta personas. También es posible que se adopten otras medidas más impredecibles y asimétricas.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> “Por la vuelta”, Letra: Enrique Cadícamo (Domingo Enrique Cadícamo), Música: José Tinelli, 1938.

<sup>2</sup> Spengler, Oswald, *La decadencia de occidente*, Madrid, Espasa-Calpe, 1966.

<sup>3</sup> Toynbee, Arnold Joseph, *Estudio de la historia*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.

<sup>4</sup> Como dato anecdotico, en su cuenta de Twitter, la embajada rusa en Washington había pedido a sus seguidores que votaran qué consulado estadounidense debería cerrarse: San Petersburgo, Vladivostok o Ekaterimburgo.

<sup>5</sup> Al respecto, la cancillería rusa advirtió en un comunicado que, si Estados Unidos y otros países continúan adoptado “medidas hostiles” contra las misiones diplomáticas y consulares

El propósito de este trabajo es analizar estas fricciones entre lo que vulgarmente se denomina occidente y Rusia, que, como veremos, responden a un viejo patrón de conducta entre las potencias y cuyo marco jurídico viene proporcionado, principal pero no exclusivamente, por las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y sobre Relaciones Consulares, y el acuerdo de sede entre Estados Unidos y Naciones Unidas. Sus normas reconocen los principios de consentimiento mutuo y de reciprocidad que gobiernan las relaciones diplomáticas y consulares entre Estados.

El incidente incluso dio lugar a una serie de problemas legales que exceden el marco de trabajo de este artículo y que, por lo tanto, no son considerados aquí. Entre ellos, el reclamo realizado por el Reino Unido en el Consejo de Seguridad acerca de que el envenenamiento de Skripal podría equipararse a un “acto de uso ilícito de la fuerza” por parte de Rusia, contrario a las normas de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>6</sup> Consecuentemente, esta contribución examina las normas de derecho internacional relacionadas no al incidente en sí, sino con la decisión de los Estados involucrados de responder a este suceso mediante la expulsión de diplomáticos.

rusas, Rusia tomará “medidas adicionales”. Cfr. “Rusia expulsa a más de 140 diplomáticos y cierra el consulado estadounidense en San Petersburgo”, *El Mundo*, 29 de marzo de 2018, disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2018/03/29/5abd1f81e5fdea48778b45c7.html> (consultado el 29/03/2018).

<sup>6</sup> El Reino Unido expresó que la acción de Rusia “constituye un acto de uso ilícito de la fuerza y una violación al artículo 2o. de la Carta de las Naciones Unidas, que es la base del orden jurídico internacional”, Cfr. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, 8203a. sesión, 14 de marzo de 2018, Doc. S/PV.8203, p. 2, disponible en: <https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.8203> (consultado el 6/04/2018). El consejero de seguridad nacional de Estados Unidos se pronunció de manera similar al afirmar “It was an assault on the United Kingdom’s sovereignty”, cfr. “US National Security Advisor Lt. Gen. H.R. McMaster: «Russian Aggression is Strengthening Our Resolve»”, Remarks by US National Security Advisor Lt. Gen. H.R. McMaster at the Atlantic Council, Washington DC, 3 de abril de 2018, disponible en: <http://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/us-national-security-advisor-lt-gen-h-r-mcmaster-russian-aggression-is-strengthening-our-resolve> (consultado el 7/04/2018). Al respecto puede verse Weller, Marc, “An International Use of Force in Salisbury?”, *EJIL: Talk!*, 14 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.ejiltalk.org/an-international-use-of-force-in-salisbury/> (consultado el 29/03/2018); Akande, Dapo, “The Use of Nerve Agents in Salisbury: Why does it Matter Whether it Amounts to a Use of Force in International Law?”, *EJIL: Talk!*, 17 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.ejiltalk.org/the-use-of-nerve-agents-in-salisbury-why-does-it-matter-whether-it-amounts-to-a-use-of-force-in-international-law/> (consultado el 29/03/2018). Asimismo, recomiendo la lectura del esquema elaborado por Oxford University Press, disponible en: [http://opil.oup.com/page/692/UK/Russia\\_Dispute\\_Debate\\_Map](http://opil.oup.com/page/692/UK/Russia_Dispute_Debate_Map) (consultado el 29/03/2018).

## II. EL CONTEXTO DE LAS MEDIDAS

Las actuales desavenencias se han generado como consecuencia de la intoxicación (envenenamiento) del ex doble espía Sergei Skripal y su hija, Yulia, acaecido en Salisbury, Reino Unido, el pasado 4 de marzo. Según ha señalado el Scotland Yard, las investigaciones realizadas por destacados expertos a nivel mundial del Laboratorio de Ciencia y Tecnología de la Defensa, ubicado en Porton Down, acreditado por la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), permitieron descubrir que, en la puerta de su casa ese día,<sup>7</sup> habían estado expuestos a un agente neurotóxico denominado *Novichok*.<sup>8</sup> Fueron encontrados posteriormente en un banco público junto a un centro comercial, semiparalizados y con síntomas de una grave intoxicación.<sup>9</sup> Skripal se recuperó y fue dado de alta el 18 de mayo de 2018,<sup>10</sup> mientras que su hija había sido dada de alta con anterioridad.<sup>11</sup>

El gobierno británico expresó que el ex espía y su hija fueron envenenados de forma intencional y manifestó tener pruebas sólidas de que Rusia probablemente haya estado detrás del incidente y que el propio presidente

<sup>7</sup> Greenfield, Patrick, “Skripals Poisoned from Front Door of Salisbury Home, Police Say”, *The Guardian*, 28 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/mar/28/skripals-poisoned-from-front-door-of-salisbury-home-police-say> (consultado el 29/03/2018).

<sup>8</sup> Véase la página oficial del gobierno británico, “Novichok Nerve Agent Use in Salisbury: UK Government Response”, marzo de 2018, disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/novichok-nerve-agent-use-in-salisbury-uk-government-response> (consultado el 29/03/2018). Asimismo, véase Barry, Ellen y Yegin-su, Ceylan, “The Nerve Agent Too Deadly to Use, Until Someone Did”, *The New York Times*, 13 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/03/13/world/europe/uk-russia-spy-poisoning.html> (consultado el 29/03/2018); “Russia’s Poisonous Message to the World”, Interview by Robert McMahon, Lori Esposito Murray, Interviewee, *Council on Foreign Relations*, 23 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.cfr.org/interview/russias-poisonous-message-world> (consultado el 29/03/2018).

<sup>9</sup> El agente de policía británico Nick Bailey también estuvo expuesto y continúa hospitalizado en estado grave.

<sup>10</sup> Morris, Steven y Wintour, Patrick, “Sergei Skripal discharged from Salisbury hospital”, *The Guardian*, 18 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/may/18/sergei-skripal-discharged-from-salisbury-hospital> (consultado el 2/10/2018).

<sup>11</sup> “Russian spy: Yulia Skripal Discharged from Hospital”, *BBC News*, 10 de abril de 2018, disponible en: <http://www.bbc.com/news/uk-43710126> (consultado el 13/04/2018).

ruso, Vladimir Putin, probablemente lo haya aprobado.<sup>12</sup> Sin embargo, no hizo pública su evidencia, aunque la habría compartido con sus principales aliados, los cuales estén de acuerdo con dichas conclusiones.

Rusia ha negado cualquier vinculación con este incidente y lo ha atribuido a una “gran confabulación de Occidente”.<sup>13</sup> La vocera de la cancillería rusa ha subrayado que se trata de una “acusación sin fundamentos [que] resulta ser un crimen” y calificó al movimiento de los países occidentales como “un *fake* total a nivel mundial”.<sup>14</sup>

El 14 de marzo, la primera ministra británica, Theresa May, anunció la expulsión de 23 diplomáticos rusos, calificándolos de “oficiales de inteligencia no declarados” y dándoles una semana para partir.<sup>15</sup> El 22 de marzo, la misión diplomática del Reino Unido ante Rusia realizó una presentación sobre el caso Skripal ante los representantes de otras embajadas extranjeras. Las seis diapositivas de Londres no contenían evidencia de la culpabilidad de Moscú en el envenenamiento, sino que se utilizaron expresiones como “muy probable” y “bastante claro”, sin realizar ninguna atribución de responsabilidad directa.<sup>16</sup> No obstante, la posición del Reino Unido fue considerada como argumento suficiente para que los países occidentales decidieran expulsar a los diplomáticos rusos de sus respectivos territorios.

Sergei Skripal era coronel del ejército ruso y fue condenado, en 2006, a trece años de cárcel en Moscú por “alta traición y espionaje”; fue acusado

<sup>12</sup> Véase la declaración de la primera ministra, Theresa May, ante la Cámara de los Comunes “PM Commons statement on Salisbury incident”, 12 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-salisbury-incident-12-march-2018> (consultado el 29/03/2018).

<sup>13</sup> “Russian Foreign Minister: U.K., U.S. Spreading «Lies and Disinformation»”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 2 de abril de 2018, disponible en: <https://www.rferl.org/a/russia-lavrov-skripal-uk-us-lies-disinformation/29140772.html> (consultado el 5/04/2018).

<sup>14</sup> Véase “Moscú: las acusaciones británicas a Rusia por el caso Skripal son «un *fake* total a nivel mundial»”, *RT*, 29 de marzo de 2018, disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/266921-moscu-acusaciones-britanicas-rusia-caso-skripal-fake-total> (consultado el 29/03/2018).

<sup>15</sup> Véase la declaración de la primera ministra, Theresa May, ante la Cámara de los Comunes, “PM Commons Statement on Salisbury Incident Response”, 14 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-salisbury-incident-response-14-march-2018> (consultado el 29/03/2018).

<sup>16</sup> Véase Foreign & Commonwealth Office y Dr. Laurie Bristow CMG, “British Ambassador to Russia Briefing on the Salisbury Attack: 22 March 2018”, disponible en: <https://www.gov.uk/government/speeches/british-ambassador-to-russia-briefing-on-the-salisbury-attack-22-march-2017> (consultado el 2/10/2018).

de revelar a los servicios secretos británicos la identidad de varios agentes dobles. En 2010 se benefició de una amnistía por el entonces presidente Dimitri Medvedev y pudo establecerse en el Reino Unido, supuestamente bajo una nueva identidad.<sup>17</sup>

## **1. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**

La cuestión fue incluida en la agenda del Consejo de Seguridad, a solicitud del Reino Unido, el 14 de marzo de 2018<sup>18</sup> para actualizar al Consejo sobre su investigación del ataque. En esa reunión, el Reino Unido dijo que la investigación mostró que Skripal y su hija fueron envenenados con Novichok, un agente nervioso de tipo militar desarrollado por la Unión Soviética y heredado por Rusia. Sobre la base de que, en el pasado, Rusia había producido previamente este agente nervioso y que habría llevado a cabo asesinatos de disidentes “promovidos por el Estado”, el Reino Unido había llegado a la conclusión de que era “muy probable” que Rusia hubiera sido responsable y que sólo había dos explicaciones: “o bien ha sido un ataque directo de Rusia contra” el Reino Unido, o “Rusia había perdido el control de un agente neurotóxico de uso militar que había desarrollado”.<sup>19</sup> El Reino Unido dijo que había pedido una explicación de Rusia, pero que no recibió ninguna “respuesta significativa”.<sup>20</sup>

Rusia refutó la acusación del Reino Unido de que estuvo involucrada en el uso de sustancias venenosas en Salisbury, consideró “las acusaciones sin fundamento” y “totalmente inaceptables”, a la vez que negó que hubo in-

<sup>17</sup> Fresned, Carlos, “Un ex espía ruso, en estado crítico por exposición a una «sustancia desconocida» en Reino Unido”, *El Mundo*, 5 de marzo de 2018, disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2018/03/05/5a9d9f7846163ff408b458c.html> (consultado el 29/03/2018).

<sup>18</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Carta de fecha 13 de marzo de 2018 dirigida a la presidencia del Consejo de Seguridad por el encargado de negocios interino de la misión permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante las Naciones Unidas”, 13 de marzo de 2018, Doc. S/2018/218, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2018/218> (consultado el 5/04/2018).

<sup>19</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 8203a. sesión, 14 de marzo de 2018, Doc. S/PV.8203, p. 2, disponible en: <https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.8203> (consultado el 6/04/2018).

<sup>20</sup> *Idem*.

vestigación y desarrollo sobre este agente neurotóxico en Rusia.<sup>21</sup> Por otra parte, manifestó haber solicitado al Reino Unido “muestras de la sustancia en cuestión, así como la realización de una investigación conjunta”.<sup>22</sup> También exigió pruebas materiales de “los presuntos indicios que apuntan a Rusia” y le sugirió al Reino Unido que

...inicie de inmediato los procedimientos previstos en el párrafo 2 del artículo IX de la Convención sobre las Armas Químicas, en virtud del cual un Estado parte que reciba de otro Estado parte una solicitud de aclaraciones proporcionará al Estado solicitante información lo antes posible, pero, en cualquier caso, diez días después, a más tardar, de haber recibido la solicitud.<sup>23</sup>

El 5 de abril, esta vez a solicitud de Rusia, se realizó una nueva sesión informativa abierta en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre esta cuestión.<sup>24</sup> En su presentación, el representante permanente ruso reiteró la posición de su país manifestando que se acusa a Rusia, “en forma monstruosa y totalmente infundada”, sin pruebas de que sea responsable en este incidente.<sup>25</sup> Calificó a la operación como “propaganda de guerra” y expresó su desaprobación por no poder participar en la investigación de los hechos. En particular, refiriéndose a las expulsiones de diplomáticos rusos, entre los cuales hay doce funcionarios de la misión permanente de Rusia ante Naciones Unidas y reprobó la decisión de Estados Unidos, ya que se hizo “sin ofrecer ninguna prueba ni consultar con nosotros, como se dispone en el acuerdo relativo a la sede, incumpliendo así de manera flagrante sus obligaciones como país anfitrión de las Naciones Unidas”.<sup>26</sup> El funcionario ruso declaró que las acusaciones de los británicos parecían una “especie de teatro del absurdo”<sup>27</sup> y denunció una campaña para desacreditar la política exterior

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>24</sup> “Russia Takes Skripal Poisoning Case Before UN Security Council”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 5 de abril de 2018, disponible en: <https://www.rferl.org/a/russia-takes-skripal-poisoning-case-before-un-security-council-/29146591.html> (consultado el 5/04/2018).

<sup>25</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 8224a. sesión, 5 de abril de 2018, Doc. S/PV.8224, p. 2, disponible en: <https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.8224> (consultado el 11/04/2018).

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>27</sup> *Idem*.

de su país, lo que ha derivado en la expulsión de decenas de diplomáticos alrededor del mundo. El representante permanente de Rusia aseguró que tenían derecho a exigir la cooperación porque tanto Skripal como su hija son ciudadanos rusos, a la vez que reiteró la solicitud de acceso consular<sup>28</sup> para poder conversar con Yulia Skripal, quien ya se encuentra estable y se puede comunicar.<sup>29</sup>

La representante permanente del Reino Unido respondió a las acusaciones de Rusia, y manifestó, entre otras cosas, que antes de incluirlos en cualquier investigación debían hablar primero con la propia Yulia Skripal.<sup>30</sup> Ratificó la posición de su país respecto al ataque y a la posible participación de Rusia e informó de que se había lanzado una de las más completas y exhaustivas pesquisas sobre el crimen.<sup>31</sup> Asimismo, expresó que el Reino Unido está abierto a compartir todos los resultados de la investigación y el análisis de muestras que realiza la OPAQ, pero que incluir a Rusia en estos procesos acabaría con la “neutralidad” e “independencia” de la investigación.

<sup>28</sup> La protección o asistencia consular es una tema objeto de debate, ya que existen dos posturas claramente diferenciadas en la materia. Una de ellas sostiene que la asistencia o protección consular sólo caben a instancia del connacional y nunca de oficio por parte del Estado acreditante que no tiene un derecho inalienable a dichas prestaciones, tan sólo un deber si su connacional lo solicita. La otra posición, a la cual adhiero, aduce que esa asistencia o protección consular pueden llevarse a cabo de oficio, cuando el Estado detecta que se están infringiendo los derechos de su nacional. Existen numerosas situaciones en las que el connacional no podrá expresar su derecho a ser asistido por su cónsul o en las que el propio Estado receptor no estará dispuesto a comunicar esa voluntad, con lo cual se vería afectada la posibilidad de proteger y hacer respetar los derechos humanos del connacional. Por otra parte, el Estado acreditante es el titular del derecho de asistencia y protección consular, que podrá no ejercer cuando así lo estime pertinente. A título de ejemplo, puede señalarse que el artículo 9o., inciso b, 8o. del Reglamento Consular de la República Argentina expresa que los funcionarios consulares “deben vigilar la observancia de los principios del derecho de gentes con respecto a la protección que la República debe en el extranjero a las personas e intereses de sus nacionales”. Sin embargo, cuando el propio connacional expresa su voluntad de no ser asistido por los funcionarios consulares de su país, éstos deberán abstenerse de intervenir o cesar en su intervención, a fin de resguardar los derechos de privacidad de su connacional. Sobre protección y asistencia consular, véase Arredondo, Ricardo, *Derecho diplomático y consular*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2016, pp. 220 y ss.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>31</sup> *Idem*.

## 2. La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas

El 8 de marzo, el Reino Unido notificó oficialmente a la Secretaría Técnica de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) que se había producido un ataque químico en suelo del Reino Unido. Además, recibió favorablemente la oferta de asistencia técnica del director general de la OPAQ e invitó a la Secretaría Técnica a que verificara los hechos de manera independiente. Por otra parte, acusó a Rusia de violar gravemente la Convención sobre las Armas Químicas al no haber declarado el programa Novichok.<sup>32</sup>

El 16 de marzo, el Reino Unido solicitó asistencia técnica de la OPAQ para identificar la naturaleza del químico tóxico utilizado en el ataque de Salisbury. El 21 de marzo un equipo integrado por funcionarios de la Organización fue desplegado en el Reino Unido. Los expertos visitaron los lugares donde Skripal y su hija habrían sido expuestos a un agente químico tóxico y recolectaron varias muestras ambientales. El equipo también tomó muestras biomédicas de las dos víctimas, así como de un tercer individuo, un agente de policía presuntamente expuesto. Estas muestras fueron selladas y llevadas al laboratorio de la Organización el 23 de marzo de 2018.

Rusia, por su parte, manifestó que le resultaría difícil aceptar los resultados de la investigación de la OPAQ si sus expertos no participan en ella. Por ese motivo, el 4 de abril de 2018, a solicitud de Rusia,<sup>33</sup> se realizó una reunión especial del Consejo Ejecutivo de la OPAQ, para tratar “la situación en torno a las denuncias de incumplimiento” de la Convención sobre Armas Químicas (CWC, por sus siglas en inglés) con respecto al incidente de Salisbury. Durante la reunión, Rusia produjo un proyecto de declaración que proponía la realización de una investigación conjunta Rusia-Reino Unido. Este proyecto de declaración fue sometido a votación, el resultado fue de

<sup>32</sup> Doc. S/PV.8203, *cit.*, p. 3. Asimismo, en su presentación, el Reino Unido recordó acciones que presuntamente habrían sido cometidas por Rusia o sus aliados, tales como el asesinato de Alexander Litvinenko, el fallido golpe en Montenegro, los ataques ciberneticos reiterados contra otros Estados o el intento de influir en los procesos democráticos de otros países; las violaciones del derecho internacional, como Crimea, el este de Ucrania y Georgia; el derribo del vuelo MH-17, la protección del uso de armas químicas por parte de Al-Assad en Siria.

<sup>33</sup> OPAQ, “Note by The Director-General. Request by the Russian Federation to Convene a Meeting of the Executive Council”, 30 March 2018, Doc. EC-M-57/1, disponible en: [https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-57/en/ecm5701\\_e\\_.pdf](https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-57/en/ecm5701_e_.pdf) (consultado el 5/04/2018).

quince votos en contra, seis a favor<sup>34</sup> y diecisiete abstenciones.<sup>35</sup> Se hubiera necesitado una mayoría de dos tercios de los 41 miembros del Consejo Ejecutivo para que el proyecto fuera aprobado.

Durante el debate, el Reino Unido reiteró los argumentos expuestos ante el Consejo de Seguridad en el sentido de que no hay disposición alguna en la Convención sobre las Armas Químicas para que una víctima involucre al perpetrador en una investigación conjunta y que hacerlo sería “perverso”.

Al momento de concluir la redacción de este trabajo, la Secretaría Técnica de la OPAQ dio a conocer los resultados de su investigación. El informe confirma las afirmaciones del Reino Unido respecto del agente neurotóxico, aunque sin nombrarlo específicamente en el resumen ejecutivo no clasificado. Asimismo, establece que el agente era de una alta pureza, lo que implicaría su fabricación por parte de un Estado, aunque no nombra a Rusia.<sup>36</sup>

### **3. La posición de algunos países de América Latina**

Perú y Bolivia, miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, condenaron todo empleo de armas químicas, ya que consideran que esa práctica constituye, en sí misma, una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, y una violación del respectivo régimen de no proliferación. Asimismo, reafirmaron la necesidad de que el incidente sea investigado de manera independiente, transparente, objetiva, imparcial y despolitizada, de conformidad con las normas vigentes del derecho internacional, principalmente en el marco de lo dispuesto en la Convención sobre las Armas Químicas y esperan los resultados de esa investigación para determinar las responsabilidades y sanciones que resulten del caso.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> China, Azerbaiyán, Sudán, Argelia e Irán respaldaron la moción rusa en la OPAQ.

<sup>35</sup> “Russia Loses Vote by Chemical-Weapons Watchdog on New U.K. Poisoning Probe”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 4 de abril de 2018, disponible en: <https://www.tferl.org/a/russia-skripal-poisoning-opcw-emergency-meeting/29145154.html> (consultado el 5/04/2018).

<sup>36</sup> OPAQ, “Note by the Technical Secretariat. Summary of the Report on Activities Carried Out in Support of a Request for Technical Assistance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Technical Assistance Visit Tav/02/18)”, Doc. S/1612/2018, 12 de abril de 2018, disponible en: [https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/S\\_series/2018/en/s-1612-2018\\_e\\_\\_\\_1\\_.pdf](https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/S_series/2018/en/s-1612-2018_e___1_.pdf) (consultado el 14/04/2018). Véanse en particular los puntos 8-12.

<sup>37</sup> Véanse Doc. S/PV.8203, *cit.*, pp. 6-8 y Doc. S/PV.8224, *cit.*, pp. 14 y 15.

En tono similar, el gobierno de México condenó categóricamente el incidente, a la vez que manifestó “su preocupación por la utilización de armas químicas, en contravención de la Convención sobre las Armas Químicas y del derecho internacional”. Asimismo, señaló que seguirá atentamente las investigaciones conducentes y,

...en caso de comprobarse el involucramiento o intervención de algún Estado en territorio de otro, se reserva el derecho de ejercer las acciones diplomáticas que estime convenientes, incluyendo la declaración de *persona non grata* respecto de sus diplomáticos en México, en términos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.<sup>38</sup>

El Gobierno argentino emitió un comunicado en el que expresa que “sigue con especial atención la investigación..., reitera su firme repudio por este incidente... que constituye una grave contravención de la Convención sobre las Armas Químicas y del Derecho Internacional [y] entiende que es necesario utilizar todos los mecanismos e instrumentos previstos” por la mencionada Convención y la OPAQ para lograr una clarificación de este incidente y sus responsables.<sup>39</sup>

### III. EL MARCO JURÍDICO

El 26 de marzo, el gobierno de Estados Unidos decidió expulsar a cuarenta y ocho funcionarios diplomáticos rusos, doce de la misión permanente de Rusia ante Naciones Unidas y cerrar el consulado ruso en Seattle.<sup>40</sup> Medidas

<sup>38</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “El gobierno de México condena ataque con gas nervioso en Reino Unido”, comunicado núm. 076, 26 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-condena-ataque-con-gas-nervioso-en-reino-unido> (consultado el 11/04/2018).

<sup>39</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, “Investigación del uso de agente químico en el Reino Unido”, 5 de abril de 2018, Información para la Prensa núm. 130/18, disponible en: <http://cancilleria.gov.ar/investigacion-del-uso-de-agente-quimico-en-el-reino-unido>; y “Uso de armas químicas en el territorio del Reino Unido”, 16 de marzo de 2018, Información para la Prensa núm. 104/18, disponible en: <http://cancilleria.gov.ar/uso-de-armas-quimicas-en-el-territorio-del-reino-unido> (consultado el 5/04/2018).

<sup>40</sup> Véase “Holding Russia Accountable for Its Destabilizing Behavior”, Press Statement by Heather Nauert, Department of State Spokesperson, Washington, D.C., 26 de marzo de

similares fueron adoptadas por otros casi treinta países y la OTAN. Rusia respondió con medidas espejo.

Las medidas adoptadas bajo el término “expulsión” en realidad constituyen una aplicación de los procedimientos establecidos en el artículo 9 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (CVRD),<sup>41</sup> el artículo 23 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (CVRC)<sup>42</sup> y, en el caso de las expulsiones de funcionarios rusos acreditados ante Naciones Unidas, del artículo IV, en particular las secciones 11-13, del acuerdo de sede entre Estados Unidos y las Naciones Unidas de 1947.<sup>43</sup> Por su parte, la exigencia rusa de que el Reino Unido reduzca su personal diplomático en Moscú fue realizada al amparo del artículo 11 de la CVRD.

## 1. *La CVRD y la CVRC*

La diplomacia es el arte de la representación, la negociación, la protección de los intereses del Estado y de sus ciudadanos en el exterior. Es una actividad profesional sólida y tan antigua como las relaciones no sólo entre las

2018, disponible en: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/03/279552.htm> (consultado el 29/03/2018).

<sup>41</sup> La CVRD fue adoptada en el Neue Hofburg, en Viena, el 18 de abril de 1961 y entró en vigor el 24 de abril de 1964. La CVRD es complementada por dos protocolos facultativos: el Protocolo Facultativo sobre Adquisición de Nacionalidad, firmado en Viena el 18 de abril de 1961 y que entró en vigor el 24 de abril de 1964, y del cual forman parte 51 Estados; y el Protocolo Facultativo sobre la Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias, firmado en Viena el 18 de abril de 1961 y que entró en vigor el 24 de abril de 1964, del cual forman parte 66 Estados, entre los que no se encuentra la Argentina.

<sup>42</sup> La CVRC también fue firmada en el Neue Hofburg, en Viena, el 24 de abril de 1963 y entró en vigor el 19 de marzo de 1967. Tiene 173 Estados parte. Del mismo modo que la CVRD, es complementada por dos Protocolos Facultativos: el Protocolo Facultativo sobre Adquisición de Nacionalidad, firmado en Viena 24 de abril de 1963 y entró en vigor el 19 de marzo de 1967, y del cual forman parte 39 Estados; y el Protocolo Facultativo sobre la Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias que fue firmado en Viena 24 de abril de 1963 y entró en vigor el 19 de marzo de 1967, del cual forman parte 48 Estados.

<sup>43</sup> Acuerdo entre la ONU y EUA relativo a la sede de las Naciones Unidas, firmado en Lake Success el 26 de junio de 1947 y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 169 (II), el 31 de octubre de 1947, entró en vigor por canje de notas, de fecha 21 de noviembre de 1947, Doc. A/RES/169 (II), disponible en: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/169%20\(II\)&Lang=S](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/169%20(II)&Lang=S) (consultado el 29/03/2018).

naciones sino entre culturas. Ello implica que la diplomacia está esencialmente conectada con la conducción de la acción exterior del Estado; y que, en segundo lugar, de esta actuación puede inferirse que la conducta estatal se desarrolla en el marco establecido por el derecho internacional.<sup>44</sup>

La diplomacia actual procura nuevas maneras de encasillar y concentrar los fenómenos que vienen sucediendo en el mundo para facilitar su administración de manera no traumática y dentro de las reglas existentes y reconocidas.<sup>45</sup> Una de las características esenciales de las relaciones diplomáticas y consulares es la necesidad de consentimiento mutuo de los Estados acreditante y receptor.<sup>46</sup> Por lo tanto, el cumplimiento de las funciones de los miembros de una misión diplomática, y el personal de éstas, o de los agentes consulares depende, en última instancia, del consentimiento mutuo entre el Estado acreditante y el receptor.

Los privilegios y las inmunidades especiales relacionados con el personal diplomático derivan de los principios de inmunidad soberana e independencia e igualdad de los Estados y, asimismo, son requisito esencial de un sistema internacional. Los Estados deben negociar y celebrar consultas entre sí y con las organizaciones internacionales, y para hacerlo, precisan del personal diplomático. Dado que estas personas representan a sus Estados de diversas maneras, se benefician del principio jurídico de la soberanía estatal. Por otra parte, se trata también de una cuestión de conveniencia práctica. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas establece en su preámbulo que el propósito de los privilegios y las inmunidades diplomáticas es “garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados”. En su artículo 32 establece que sólo el Estado que envía podrá renunciar a dicha inmunidad. Por lo tanto, existe la necesidad de establecer mecanismos que permitan arbitrar medidas de protección por parte del Estado acreditante frente a potenciales abusos de esos privilegios e inmunidades. Uno de ellos es la declaración de *persona non grata*.

<sup>44</sup> Hurd, Ian, “Law and the Practice of Diplomacy”, *International Journal*, 28/11/2011, disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2488608> (consultado el 5/04/2018).

<sup>45</sup> Cfr. Petrella, Fernando, “La diplomacia como actividad profesional en el siglo XXI”, *Revista UNO*, Madrid, núm. 17, 2014, p. 27, disponible en: <http://www.revista-uno.com/numero-17/la-diplomacia-como-actividad-profesional-en-el-siglo-xxi/> (consultado el 11/04/2018).

<sup>46</sup> Así lo establece el artículo 2 de la CVRD y el artículo 2 (1) de la CVRC. Al respecto, véase Arredondo, Ricardo, *op. cit.*, pp. 83 y ss.

De conformidad con la CVRD, el Estado receptor puede, en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, declarar a alguno de los miembros de una misión diplomática o de su personal *persona non grata*,<sup>47</sup> dando lugar así a su retirada y al término de sus funciones. Esta determinación puede adoptarse con anterioridad a su llegada —artículo 9 (1)—. Los funcionarios consulares, al igual que los diplomáticos, pueden ser declarados así sin necesidad de expresar motivación —artículo 23, CVRC—. Si un funcionario consular es declarado *persona non grata* o no le es concedido o revocado el *exequátor*, abandonará el territorio del Estado receptor en un plazo razonable.<sup>48</sup>

El principio subyacente en el artículo 9 ya se encontraba claramente establecido en el derecho consuetudinario, dado que se consideraba que no había motivos por los que el Estado receptor tuviera que tolerar la presencia de un

<sup>47</sup> El artículo 9 emplea las expresiones “*persona non grata*” o “no aceptable”, empleándose esta última expresión para el personal administrativo y técnico, para el que la primera no es empleada. *Cfr.* Cahier, Phillippe, *Derecho diplomático contemporáneo*, Madrid, Rialp, 1965, p. 157, nota 66.

<sup>48</sup> Un caso reciente de revocación de *exequatur* se produjo cuando el gobierno de Estados Unidos decidió invalidar el de la cónsul general de la India en Nueva York, Devyani Khobragade. En diciembre de 2013, la cónsul fue arrestada por autoridades estadounidenses, sacada esposada de su domicilio, llevada a una celda de detención y sometida a una revisión corporal como consecuencia de una acusación presentada por su empleada doméstica ante la Corte de Distrito Sur de Nueva York, imputándosele a la funcionaria haber cometido fraude al sistema de visas estadounidense con declaraciones falsas sobre el salario del personal doméstico, señalado como requisito para obtener el visado de ingreso, violando así una norma federal. Khobragade fue puesta en libertad, bajo fianza, el mismo día de su detención. El gobierno de India expresó inmediatamente su indignación y tomó varias medidas para expresar su insatisfacción por la forma en que el caso fue manejado. Posteriormente, el secretario de Estado de EE. UU., John Kerry, llamó en persona al asesor de Seguridad Nacional de la India para expresar su disculpas por el incidente; y la subsecretaría de Asuntos Políticos del Departamento de Estado, Wendy Sherman, se comunicó con el secretario de Relaciones Exteriores indio, Sujatha Singh, para discutir las medidas necesarias para resolver la situación. Con posterioridad, India acreditó a Khobragade ante la ONU a fin de extenderle su inmunidad y privilegios diplomáticos que poseen una amplitud mayor a la reconocida para los funcionarios consulares. En consecuencia, EE. UU. solicitó a India que renunciara a la inmunidad de Khobragade, obteniendo una respuesta negativa y la notificación del traslado de la funcionaria a una nueva posición en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en Nueva Delhi. El procedimiento local continuó su curso y al finalizar las investigaciones, el gobierno de los EE. UU. reconoció la inmunidad de Khobragade y solicitó, en consecuencia, su retiro del país. Finalmente, como parte de un paquete de solución diplomática más que jurídica, los EE. UU. se vieron obligados a retirar a un funcionario de alto rango de su embajada en Nueva Delhi.

funcionario diplomático extranjero que se hubiera tornado no aceptable.<sup>49</sup> Históricamente, desde que este mecanismo comenzó a utilizarse, en casi todas las instancias la declaración de *persona non grata* respondió a “intrigas políticas en contra del Estado receptor”.<sup>50</sup> Los artículos 9 y 11 se invocan con frecuencia y, en consecuencia, se combinan para garantizar al Estado receptor un grado sustancial de control sobre la composición de las misiones extranjeras en su territorio.<sup>51</sup> Usualmente, esta práctica es precedida por una solicitud del Estado receptor al acreditante para que proceda a retirar a la persona considerada no grata. Si los miembros de una misión diplomática se vuelven tan inaceptables como para que el Estado receptor tenga que presentar una solicitud de retiro al Estado acreditante, son muy raros y escasos los supuestos en los que esa solicitud no es atendida.<sup>52</sup> Su denegación no haría más que aumentar la tensión entre ambos Estados y, en última instancia, conduciría a la declaración de *persona non grata* del funcionario.

En la práctica, el artículo 9 ha demostrado ser una disposición clave que permite al Estado receptor protegerse contra numerosas formas de actividad inaceptable por parte de miembros de misiones diplomáticas y constituye un importante contrapeso para hacer frene a potenciales abusos de las inmunidades previstas en la Convención.

Durante los últimos años se ha empleado en respuesta a conductas de miembros de misiones diplomáticas que ni siquiera estaban contempladas cuando se redactó la Convención. En este sentido, ha sido posible observar numerosos casos en los que se ha procedido a la declaración de *persona non grata* por diversos motivos; por ejemplo, cuando un cable diplomático confidencial de la embajadora de Estados Unidos en Ecuador, Heather Hodges, sobre la supuesta corrupción policial en Ecuador fue filtrado a través de WikiLeaks y publicado por un diario español (2011),<sup>53</sup> la consiguiente medida

<sup>49</sup> Denza, Eileen, *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 3a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 59.

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> Barker, J. Craig, *The Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities: A Necessary Evil?*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1996, p. 101.

<sup>52</sup> Cfr. Moore, John Bassett, *A Digest of International Law*, Washington, Government Printing Office, 1906, vol. IV, p. 494, disponible en: <https://ia801409.us.archive.org/30/items/digestofinternat04mooriala/digestofinternat04mooriala.pdf> (consultado el 11/04/2018).

<sup>53</sup> “Ecuador expulsa a la embajadora de EE UU por un cable de WikiLeaks”, *El País*, 5 de abril de 2011, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2011/04/05/actualidad/1301954417\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/04/05/actualidad/1301954417_850215.html) (consultado el 2/10/2018).

espejo adoptada por Estados Unidos fue que declaró *persona non grata* a Luis Gallegos, jefe de misión ecuatoriano en Washington;<sup>54</sup> la reciente declaración de *persona non grata* y expulsión del embajador de Canadá ante el Reino de Arabia Saudita, Dennis Horak, a principios de agosto de 2018, debido a *tweets* de su gobierno expresando preocupación por casos de vilación de derechos humanos;<sup>55</sup> el ya conocido asunto Riofrío, ocasión en la que el gobierno de Perú solicitó el retiro del embajador ecuatoriano Rodrigo Guillermo Riofrío Machuca, en 2013, motivado por un altercado de orden público.<sup>56</sup> Estos casos y otros ilustran el abuso de esta institución diplomático-consular y su utilización para fines distintos a aquellos que tenían en mente quienes codificaron esta antigua norma. Desde la entrada en vigor de la CVRD, las reglas señaladas han sido utilizadas, particularmente, cuando el Estado receptor presume que una misión está o ha estado involucrada en casos de espionaje o terrorismo, aunque siempre existe el riesgo o la probabilidad de que esta decisión provoque una acción recíproca por parte del Estado acreditante, lo que generalmente suele ocurrir. Otra de las causas que puede llevar a que éste último decida restringir el número de integrantes de una misión diplomática es el patrón de conducta de los miembros de la misión. Si éstos incurren en comportamientos contrarios a la legislación local o las normas internacionales, es probable que un Estado decida disminuir el número de miembros a fin de controlar este tipo de conductas.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> “EE UU declara «persona non grata» al embajador de Ecuador Luis Gallegos”, *El País*, 7 de abril de 2011, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2011/04/07/actualidad/1302127218\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/04/07/actualidad/1302127218_850215.html) (consultado el 2/10/2018).

<sup>55</sup> Véase Coletta, Amanda y Fahim, Kareem, “Saudi Arabia Expels Canadian Ambassador After Ottawa Criticizes Arrests of Saudi activists”, *The Washington Post*, 6 de agosto de 2018, disponible en: [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/saudi-arabia-expels-canadian-ambassador-after-ottawa-criticizes-arrests-of-saudi-activists/2018/08/06/99df2714-9945-11e8-8d5e-c6c594024954\\_story.html?utm\\_term=.7296e44a56d8](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/saudi-arabia-expels-canadian-ambassador-after-ottawa-criticizes-arrests-of-saudi-activists/2018/08/06/99df2714-9945-11e8-8d5e-c6c594024954_story.html?utm_term=.7296e44a56d8) (consultado el 2/10/2018).

<sup>56</sup> El confuso incidente que envolvió al diplomático ecuatoriano ocurrió el 21 de abril de 2013 en un supermercado de un distrito de Lima —Magdalena del Mar—, Perú, cuando el embajador Rodrigo Riofrío recriminó verbalmente a dos mujeres —madre e hija— por no respetar el orden en una fila, lo que terminó en agresiones físicas. Véase “Una pelea en un supermercado degenera en una crisis diplomática entre Lima y Quito”, *RFI*, 3 de mayo de 2013, disponible en: <http://es.rfi.fr/americas/20130503-una-pelea-en-un-supermercado-degenera-en-una-crisis-diplomatica-entre-lima-y-quito> (consultado el 2/10/2018).

<sup>57</sup> Denza, Eileen, *op. cit.*, p. 80.

El espionaje es asimilado a la injerencia en los asuntos internos de un país,<sup>58</sup> por lo tanto está expresamente prohibido por la CVRD<sup>59</sup> y la CVRC.<sup>60</sup> Esta regla se deriva del principio de soberanía del Estado que los demás países no pueden conculcar. Fomentar la inestabilidad de un gobierno, inmiscuirse en su política interna, criticar al gobierno, contribuir al deterioro de las relaciones entre el Estado receptor y terceros Estados, entre otras, son actividades que implican una interferencia en los asuntos internos y de las que un diplomático extranjero debería abstenerse. Ello no sólo genera tensiones entre los Estados acreditante y receptor sino que también puede llevar a que la persona sea declarada no grata y expulsada del país.

El final de la Guerra Fría contribuyó a disminuir el número de diplomáticos declarados *persona non grata* por “actividades incompatibles con su status” —el eufemismo estándar utilizado para el espionaje—, aunque se produjeron algunos episodios aislados de esta naturaleza. En mayo de 1996 Rusia acusó públicamente a Gran Bretaña de dirigir una red de espionaje e insistió en la retirada de cuatro diplomáticos.<sup>61</sup>

La declaración de *persona non grata* se ha utilizado en incontables ocasiones como respuesta a conductas personales de los diplomáticos, que van desde contrabando de mercaderías, narcotráfico, abuso sexual, hasta faltas de tráfico. También se ha usado como contramedida por cuestiones ajenas a la conducta personal de los funcionarios.<sup>62</sup> En 2004, México declaró *persona non grata* a un diplomático cubano luego de que el entonces presidente del país caribeño, Fidel Castro, en un discurso pronunciado en la Habana durante la celebración del Día del trabajo, señalara que “todo el prestigio atesorado durante años [por México] en política exterior ha sido convertido en cenizas”.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Cahier, Philippe, *op. cit.*, p. 200.

<sup>59</sup> Artículo 41 (1), segunda parte.

<sup>60</sup> Artículo 55 (1), segunda parte.

<sup>61</sup> Al respecto, véase Crawford, Charles, “May 1996: British Diplomats Expelled from Moscow in Shock Spy Scandal”, *Charles Crawford*, 6 de mayo de 2012, disponible en: <http://charlescrawford.biz/2012/05/06/may-1996-british-diplomats-expelled-from-moscow-in-shock-spy-scandal/> (consultado el 11/04/2018).

<sup>62</sup> D’Aspremont, Jean, “Persona non grata”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, enero de 2009, disponible en: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e974> (consultado el 12/04/2018).

<sup>63</sup> Zárate, Arturo y Gómez, Natalia, “Pide México a Cuba retirar a su embajador”, *El Universal*, 3 de mayo de 2004, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/110415.html> (consultado el 11/04/2018).

En 2007, el Reino Unido declaró *persona non grata* a cuatro diplomáticos rusos cuando Moscú se negó a extraditar a Andrej Lugovoy, quien era sospechoso de asesinar, por envenenamiento, a Alexander Litvinenko.<sup>64</sup>

En los casos en que pueda producirse un abuso de las disposiciones de estas Convenciones, el derecho internacional no permite el recurso a las represalias armadas.<sup>65</sup> Así lo estableció la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el *caso Personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán (Estados Unidos c. Irán)* (1980).<sup>66</sup> La única medida al alcance de los Estados es la retorsión,<sup>67</sup> que en el derecho diplomático tomará la forma de llamada a consulta, nota de protesta, declaración de *persona non grata*, reducción del personal diplomático o la transformación de la misión y, de producirse una situación de crisis mayor, la suspensión de la misión diplomática hará las veces de solución.

Por otra parte, en lo que se refiere a la exigencia rusa de que el Reino Unido reduzca su personal diplomático a un número equivalente al de la

<sup>64</sup> “UK «was right to expel Russians», *BBC News*, 16 de julio de 2007, disponible en: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/6901847.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6901847.stm) (consultado el 11/04/2018); Bjöla, Cornelius y Kornprobst, Markus, *Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics*, New York, Routledge, 2013, p. 67.

<sup>65</sup> Arredondo, Ricardo, *Manual de derecho internacional público*, Buenos Aires, La Ley, 2012, p. 435. Las represalias armadas son uso de la fuerza militar que siguen a un incidente, por lo general para castigar y/o en represalia o venganza, y que no se ajustan a la excepción a la prohibición del uso de la fuerza establecida en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, a menos que se trate de supuestos de legítima defensa o mediante una autorización del Consejo de Seguridad. Asimismo, ese principio está claramente establecido en diversas resoluciones adoptadas por la Asamblea General, como las Resoluciones 2131 (XX), 2625 (XXV), 3314 (XXIX) y 42/22. Cfr. Arredondo, Ricardo, *Intervención humanitaria y responsabilidad de proteger: ¿hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?*, Buenos Aires, Catálogos, 2012, p. 89. Asimismo, véase Dojas, Alberto E., *Amenazas, respuestas y régimen político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva*, Buenos Aires, EUDEBA, 2011, p. 372.

<sup>66</sup> CIJ, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, Judgment of 24 May 1980, *ICJ Reports*.

<sup>67</sup> Vilariño Pintos, Eduardo, *Curso de derecho diplomático y consular*, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 2016, p. 136. “Las medidas de retorsión... son medidas lícitas, aunque calificables de inamis- tosas, no prohibidas por el Derecho Internacional, en respuesta a lo que se había calificado de actos previos contrarios al Derecho Internacional... las medidas de represalia... serían aque- llos actos ilícitos realizados por un Estado contra hechos ilícitos previos de otro Estado; pre- cisamente la ilicitud previa es lo que condona la posterior ilicitud del acto de contestación”. Cfr. Rodríguez Carrión, Alejandro, *Lecciones de derecho internacional público*, 6a. ed., Madrid, Tecnos, 2006, pp. 280 y ss.

embajada rusa en Londres, cabe recordar que el artículo 11 de la CVRD establece que el Estado receptor podrá exigir que el tamaño se mantenga dentro de los límites que considere razonable y normal, excepto acuerdo específico en contrario. Esta norma, producto del desarrollo progresivo en su momento, no estaba contemplada en los usos y costumbres de la materia ya que, desde antiguo, era habitual que las potencias tuviesen un numeroso plantel de representantes como modo de ostentación política.<sup>68</sup> Una lectura atenta de los trabajos preparatorios de la Convención revela que en los casos en que el derecho consuetudinario existente no fue claro en cuanto al equilibrio de poder entre los Estados acreditante y receptor, en última instancia quien determina quién tiene derecho a la acreditación o no y, en consecuencia, el derecho a los privilegios e inmunidades diplomáticos es el Estado receptor.<sup>69</sup>

La actual oleada de expulsiones es considerada como la peor desde la época de la Guerra Fría.<sup>70</sup> En 1971, el Reino Unido, por ejemplo, impuso un límite a la misión diplomática y otras agencias de la antigua Unión Soviética, luego de la expulsión de ciento cinco diplomáticos soviéticos y otros funcionarios por la realización de “actividades inadmisibles”. Esta decisión fue fundamentada en el artículo 11 de la CVRD, sobre la base de que “las necesidades de la misión no incluían a «diplomáticos» cuyas actividades no eran estrictamente diplomáticas”.<sup>71</sup> Como retorsión, dieciocho británicos fueron expulsados de la URSS.

En abril de 1972, dos años después de la reanudación de las relaciones diplomáticas entre ambos países, Bolivia expulsó a ciento diecinueve miembros de la embajada soviética en La Paz. El Gobierno del presidente Hugo Banzer dio a entender que la Unión Soviética estaba interfiriendo en sus asuntos internos, financiando movimientos rebeldes de izquierda. Su minis-

<sup>68</sup> Cfr. Arredondo, Ricardo, *Derecho diplomático y consular*, cit., pp. 99 y ss.

<sup>69</sup> Baker, Craig, “In Praise of a Self-Contained Regime. Why the Vienna Convention on Diplomatic Relations Remains Important Today” en Behrens, Paul, *Diplomatic Law in a New Millennium*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 26 y 27.

<sup>70</sup> Courtney, William, “Moscow Is Going Too Far”, *The RAND Blog*, 3 de abril de 2018, disponible en: <https://www.rand.org/blog/2018/04/moscow-is-going-too-far.html> (consultado el 7/04/2018); cfr. “US National Security Advisor Lt. Gen. H.R. McMaster: «Russian Aggression is Strengthening Our Resolve», cit.

<sup>71</sup> Roberts, Ivor, *Satow’s Guide to Diplomatic Practice*, 6a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 211.

tro de Relaciones Exteriores, Mario Gutiérrez, se limitó a expresar que las expulsiones implicaban “una cuestión de soberanía”.<sup>72</sup>

En 1983, Francia expulsó a cuarenta y siete miembros (diplomáticos, periodistas y funcionarios) de la representación soviética en París acusados de espionaje —el denominado *Dossier Farewell*—,<sup>73</sup> a quienes se les dio apenas 24 horas para abandonar el país, el gobierno socialista de François Mitterrand no aceptó un aplazamiento. Francia, en su única declaración oficial, denunció “la búsqueda sistemática de información (por parte de los diplomáticos soviéticos), sobre todo en el sector militar”.<sup>74</sup>

En octubre de 1985, después de la deserción del alto oficial de la KGB, Oleg Gordievsky, Gran Bretaña expulsó a 25 diplomáticos soviéticos como supuestos espías, lo que desencadenó una cadena de expulsiones recíprocas.<sup>75</sup> La Unión Soviética expulsó un número idéntico y, posteriormente, ambas partes expulsaron a seis personas más antes de suspender este ciclo.

En 1986, bajo la presión del Congreso después del llamado año del espía (1985)<sup>76</sup> en el que Estados Unidos realizó una serie de arrestos a personas de alto perfil bajo acusaciones de espionaje, la administración Reagan expulsó a 55 diplomáticos soviéticos acusados de actividades de inteligencia. La URSS respondió retirando a 260 de sus nacionales que realizaban mantenimiento

<sup>72</sup> “Bolivia is Ousting 119 Soviet Aides”, *Associated Press*, 30 de marzo de 1972, disponible en: <https://www.nytimes.com/1972/03/30/archives/bolivia-is-ousting-119-soviet-aides-embassy-staff-members-are-told.html> (consultado el 7/04/2018).

<sup>73</sup> La denominación del caso responde al nombre en código de Vladimir Vetrov (Farewell), un ingeniero soviético destinado a la agregaduría económica de la embajada soviética en París de 1965 a 1970. Una interesante perspectiva de este asunto puede verse en Weiss, Gus W., “The Farewell Dossier. Duping the Soviets”, *Studies in Intelligence*, vol. 39, núm. 5, 1996, disponible en: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/96unclass/farewell.htm> (consultado el 8/04/2018).

<sup>74</sup> Fidalgo, Feliciano, “El Gobierno francés acuerda la expulsión de 47 diplomáticos y funcionarios soviéticos bajo la acusación de espionaje”, *El País*, 6 de abril de 1983, disponible en: [https://elpais.com/diario/1983/04/06/internacional/418428004\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/04/06/internacional/418428004_850215.html) (consultado el 8/04/2018).

<sup>75</sup> UK House of Commons, “Soviet Diplomats (Expulsion)”, *Hansard*, HC Deb, vol. 77, 23 de abril de 1985, disponible en: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1985/apr/23/soviet-diplomats-expulsion> (consultado el 8/04/2018); Apple Jr., R. W., “K.G.B. Defects and British Order 25 Russians Home”, *The New York Times*, 13 de septiembre de 1985, disponible en: <https://www.nytimes.com/1985/09/13/world/kgb-defects-and-british-order-25-russia-ns-home.html> (consultado el 8/04/2018).

<sup>76</sup> FBI, “Year of the Spy (1985)”, disponible en: <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/year-of-the-spy-1985> (consultado el 8/04/2018).

y otras funciones de apoyo a la embajada norteamericana en Moscú y al consulado general en Leningrado.<sup>77</sup> Estos son sólo algunos ejemplos de la larga lista de casos de expulsiones masivas de diplomáticos, particularmente, durante el período de la Guerra Fría.<sup>78</sup>

En diciembre de 2016, Estados Unidos declaró *persona non grata* a 35 diplomáticos rusos en respuesta a una alegada interferencia rusa en las elecciones presidenciales estadounidenses del 8 de noviembre de ese mismo año y al hostigamiento del personal diplomático estadounidense en Moscú.<sup>79</sup> Asimismo, la administración Obama prohibió la entrada del personal diplomático ruso a dos propiedades recreacionales de ese país, una en Maryland y otra en Long Island, que, según dijo, se usaban con fines de inteligencia.<sup>80</sup> Rusia no tomó medidas de retorsión de inmediato, tal vez esperando que Trump asumiera el poder y las relaciones entre los dos países adoptara otro cariz. De hecho, el entonces presidente electo, Donald Trump, elogió al presidente ruso, Vladimir Putin, por abstenerse de adoptar contramedidas en la disputa sobre el espionaje y los ciberataques, en una señal de que los republicanos planeaban mejorar las relaciones con Rusia.<sup>81</sup> Sin embargo, pocos meses más tarde, en julio de 2017, al amparo de lo dispuesto en el artículo 11 de la CVRD, el mandatario ruso ordenó la reducción de la cantidad de miembros de las misiones diplomáticas y consulares de Estados Unidos en la capital rusa y otras partes del país, disponiendo el cese de funciones de

<sup>77</sup> US Department of State, “Expulsions of Soviet Officials Worldwide, 1986”, Washington, D.C., enero de 1987, disponible en: <http://insidethecoldwar.org/sites/default/files/documents/Department%20of%20State%20Report%20on%20Expulsion%20of%20Soviet%20Officials%20Worldwide%201986%20January%201987.pdf> (consultado el 8/04/2018).

<sup>78</sup> Al respecto, véase “Cronología. Las expulsiones masivas de diplomáticos rusos o soviéticos”, *RPP Noticias*, 26 de marzo de 2018, disponible en: <http://rpp.pe/mundo/europa/cronologia-las-expulsiones-masivas-de-diplomaticos-rusos-o-sovieticos-noticia-1112760> (consultado el 8/04/2018); “TIMELINE-Previous U.S.-Russia spy incidents”, *Reuters*, 29 de junio de 2010, disponible en: <https://www.reuters.com/article/idINIndia-49754720100629> (consultado el 8/04/2018).

<sup>79</sup> Toner, Mark C., “Department of State Actions in Response to Russian Harassment”, Deputy Department Spokesperson, Washington, D.C., 29 de diciembre de 2016, disponible en: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/12/266145.htm> (consultado el 8/04/2018).

<sup>80</sup> *Idem*.

<sup>81</sup> Cowan, Richard y Devitt, Polina, “Trump Praises Putin for Holding Back in U.S.-Russia Spy Dispute”, *Reuters*, 29 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-cyber/trump-praises-putin-for-holding-back-in-u-s-russia-spy-dispute-idUSKBN14I1TY> (consultado el 8/04/2018).

755 personas.<sup>82</sup> Esa acción encontró rápidamente la respuesta de la administración norteamericana que, “en el espíritu de paridad invocado por los rusos”, requirió que el gobierno de ese país cerrara su consulado general en San Francisco, un anexo de la cancillería en Washington, D.C., y un anexo consular en la ciudad de Nueva York.<sup>83</sup>

## 2. *El acuerdo de sede entre Estados Unidos y Naciones Unidas*

El elemento que caracteriza al derecho de legación pasiva de las organizaciones internacionales (OI) —esto es, la acreditación de agentes diplomáticos ante esas organizaciones— y lo diferencia de las relaciones diplomáticas entabladas entre Estados, es que

...se produce una relación triangular y no bilateral, puesto que intervienen: la Organización, el Estado huésped y el Estado que envía la representación. De este modo, las misiones permanentes se acreditan ante el órgano competente en la materia en la O.I., mientras que el Estado donde la Organización tiene su sede concederá, en el marco de las estipulaciones contenidas en el acuerdo de sede, a las citadas misiones las facilidades diplomáticas usuales.<sup>84</sup>

Cabe recordar que en sus comentarios al “Proyecto de artículos sobre la representación de Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales”, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI) señaló que:

Los miembros de la misión permanente no son acreditados ante el Estado huésped en cuyo territorio está situada la sede de la organización. No mantienen relaciones directas con el Estado huésped, a diferencia de lo que ocurre en la diplomacia bilateral.

<sup>82</sup> Roth, Andrew, “Putin Orders Cut of 755 Personnel at U.S. Missions”, *The Washington Post*, 30 de julio de 2017, disponible en: [https://www.washingtonpost.com/world/putin-orders-cut-of-755-personnel-at-us-missions/2017/07/30/8a4b0044-7555-11e7-8c17-533c52b2f014\\_story.html?utm\\_term=.11925b3fd30b](https://www.washingtonpost.com/world/putin-orders-cut-of-755-personnel-at-us-missions/2017/07/30/8a4b0044-7555-11e7-8c17-533c52b2f014_story.html?utm_term=.11925b3fd30b) (consultado el 8/04/2018).

<sup>83</sup> US Department of State, “Achieving Parity in Diplomatic Missions”, Press Statement, Heather Nauert, Department Spokesperson, Washington, D.C., 31 de agosto de 2017, disponible en: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273738.htm> (consultado el 8/04/2018).

<sup>84</sup> Diez de Velasco Vallejo, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, 18a. ed., Madrid, Tecnos, 2013, p. 370.

ral... En lo que respecta a las Naciones Unidas, el Asesor Jurídico hizo... la declaración siguiente, que, aunque se refiere a los representantes en órganos y conferencias de las Naciones Unidas, también se aplica a las misiones: El Secretario General, al interpretar los privilegios e inmunidades diplomáticos, ha de tener en cuenta las disposiciones de la Convención de Viena [sobre Relaciones Diplomáticas] en la medida en que, *mutatis mutandis*, parezcan pertinentes respecto de los representantes ante órganos y conferencias de las Naciones Unidas. Naturalmente, se debe advertir que ciertas disposiciones, por ejemplo, las relativas al *agrément*, la nacionalidad o la reciprocidad, no corresponden a la situación de los representantes en las Naciones Unidas.<sup>85</sup>

La relación triangular que se establece entre los Estados acreditante, huésped o anfitrión y las OI hace que se generen una serie de cuestiones específicas de este tipo de relación y a la que no resultan aplicables las normas y principios del derecho diplomático tradicional. Ello motivó la necesidad de tratar de establecer un marco jurídico propio, lo que dio lugar a la adopción de convenciones diferenciadas que abordan estas cuestiones. En particular, la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal de 1975.<sup>86</sup> Este acuerdo fue recibido de manera adversa por los Estados sede de los principales OI, quienes votaron en contra de la adopción de la Convención y no la ratificaron, al igual que muchos otros países, por lo que aún no entra en vigor.<sup>87</sup>

La Convención de 1975 prevé que “el Estado que envía nombrará libremente a los miembros de la delegación”,<sup>88</sup> aunque “el número de miembros

<sup>85</sup> CDI, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1971, vol. II, primera parte, pp. 315 y 316. Doc. A/8410/REV.1, disponible en: [http://legal.un.org/docs/index.asp?path=../ilc/documentation/spanish/reports/a\\_8410.pdf](http://legal.un.org/docs/index.asp?path=../ilc/documentation/spanish/reports/a_8410.pdf) (consultado el 29/03/2018).

<sup>86</sup> Esta Convención se adoptó el 14 de marzo de 1975, Doc. Doc. A/CONF.67/16, disponible en: [https://treaties.un.org/doc/source/docs/a\\_conf.67\\_16-E.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/docs/a_conf.67_16-E.pdf) (consultado el 8/04/2018).

<sup>87</sup> La Convención de 1975 fue aprobada por 57 votos a favor, uno en contra (Bélgica, país sede de numerosas organizaciones internacionales) y quince abstenciones, entre ellos cinco Estados que también son sede de diversos organismos internacionales: Austria, Canadá, Gran Bretaña, Suiza y Estados Unidos. Hasta el momento, no ha alcanzado el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor. En la actualidad cuenta con 34 Estados de los 35 necesarios para su entrada en vigor. La República Argentina la ratificó el 6 de marzo de 1981. *Cfr.* Arredondo, Ricardo, *Derecho diplomático y consular*, cit., p. 260.

<sup>88</sup> Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal, artículo 43.

de la delegación no excederá de los límites de lo que sea razonable y normal habida cuenta, según el caso, de las funciones del órgano o del objeto de la conferencia, así como de las necesidades de la delegación de que se trate y de las circunstancias y condiciones en el Estado huésped”.<sup>89</sup> En lo que se refiere a los privilegios e inmunidades, se establece que los miembros de las delegaciones tienen “la obligación de respetar las leyes y los reglamentos del Estado huésped [y] también estarán obligadas a no injerirse en los asuntos internos de ese Estado”.<sup>90</sup> En caso de violaciones graves y manifiestas a las normas penales del Estado huésped:

...el Estado que envía, salvo que renuncie a esa inmunidad, retirará a la persona de que se trate, pondrá término a las funciones que ejerza en la misión, la delegación o la delegación de observación o asegurará su partida, según proceda. El Estado que envía tomará la misma medida en caso de injerencia grave y manifiesta en los asuntos internos del Estado huésped. Las disposiciones de este párrafo no se aplicarán en el caso de un acto realizado por la persona de que se trate en el ejercicio de las funciones de la misión o el desempeño de los cometidos de la delegación o de la delegación de observación.<sup>91</sup>

La Convención de 1975 dispone, asimismo, que las disposiciones de este artículo no podrán ser interpretadas “en el sentido de que impide que el Estado huésped adopte las medidas que sean necesarias para su propia protección”. En este caso, el Estado huésped consultará con el Estado que envía “para evitar que estas medidas perturben el funcionamiento normal de la misión”.<sup>92</sup>

Uno de los aspectos que causó mayor revuelo fue el estatus otorgado a los miembros de las misiones permanentes ante las OI, a quienes prácticamente equiparó con los miembros de una misión diplomática en los términos de la CVRD<sup>93</sup> y la falta de inclusión de una disposición relativa a la declaración de *persona non grata*.<sup>94</sup> En particular, se consideró que dicho tratamiento vulnera

<sup>89</sup> *Ibidem*, artículo 46.

<sup>90</sup> *Ibidem*, artículo 77 (1).

<sup>91</sup> *Ibidem*, artículo 77 (2). Al respecto, véase Yturriaga Barberán, José Antonio, *Los órganos del Estado para las relaciones exteriores. Compendio de derecho diplomático y consular*, Madrid, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación, 2016, p. 330.

<sup>92</sup> *Ibidem*, artículo 77 (4).

<sup>93</sup> Vilariño Pintos, Eduardo, *op. cit.*, p. 128.

<sup>94</sup> Pérez de Cuéllar, Javier, *Manual de derecho diplomático*, México, FCE, 2013, p. 177.

el artículo 105 de la Carta de Naciones Unidas. El artículo 104 de la Carta establece que “la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos”. Por su parte, el artículo 105 de dicho instrumento estipula que la organización, sus funcionarios y los representantes de los Estados miembros gozarán de los privilegios o inmunidades necesarios para el desempeño sus funciones.

Como lo prevé el artículo 105, fue necesario negociar un acuerdo internacional específico que regulara con mayor detalle estas cuestiones. Así fue que se adoptó la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, la cual quedó abierta a la accesión de los Estados miembros.<sup>95</sup> Si bien recibió un apoyo categórico de la mayoría de los Estados miembros, EE. UU., Estado huésped de la organización, no se transformó en Estado parte de este acuerdo hasta 1970. Este miembro optó por regular sus relaciones con la organización a través de un acuerdo de sede,<sup>96</sup> que actualmente se aplica de manera complementaria a la Convención.

El artículo IV del acuerdo de sede regula las cuestiones atinentes a comunicaciones y tránsito. Su sección 11 establece que “las autoridades federales, estatales o locales de los Estados Unidos de América no pondrán obstáculo alguno al tránsito de entrada y salida del distrito de la sede” de diferentes categorías de personas enunciadas en esa disposición. Entre ellas los representantes de los miembros y sus familias<sup>97</sup> y “otras personas invitadas al distrito de la sede para asuntos oficiales”.<sup>98</sup> Por su parte, la sección 12 prevé que “las disposiciones de la sección 11 se aplicarán sean cuales fueren las relaciones existentes entre los Gobiernos de que dependan las personas a que se refiere dicha sección y el Gobierno de los Estados Unidos de América”. A su vez, la sección 13 dispone que “las leyes y reglamentos vigentes sobre entrada de extranjeros en los Estados Unidos de América no podrán aplicarse en forma que vulnere las prerrogativas previstas en la sección 11”.<sup>99</sup> En particular, esta sección estipula que:

<sup>95</sup> La Convención fue adoptada por la Asamblea General el 13 de febrero de 1946, por medio de la resolución A/RES/22 (I) (13).

<sup>96</sup> Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y Estados Unidos de América relativo a la sede de las Naciones Unidas, 31 de octubre de 1947, Doc. A/RES/169 (II), disponible en: [http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/169%20\(II\)](http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/169%20(II)) (consultado el 12/04/2018).

<sup>97</sup> *Ibidem*, artículo IV, Sección 11 (1).

<sup>98</sup> *Ibidem*, sección 11 (5).

<sup>99</sup> *Ibidem*, artículo IV, sección 13 (a).

Las leyes y reglamentos vigentes sobre residencia de extranjeros en los Estados Unidos de América no podrán aplicarse en forma que vulnere las prerrogativas previstas en la sección 11 y, en particular, no podrán aplicarse en forma que obligue a cualquier persona de las categorías mencionadas a salir de los Estados Unidos de América, a causa de actividades que haya realizado con carácter oficial. En caso de abuso de esas prerrogativas de residencia por tales personas, al ejercer en los Estados Unidos de América actividades ajenas a su carácter oficial, queda entendido que las prerrogativas mencionadas en la sección 11 no serán interpretadas en el sentido de exceptuar a tales personas de las leyes y los reglamentos de los Estados Unidos de América concernientes a la residencia continua de extranjeros...<sup>100</sup>

La sección 13 (b) del acuerdo de sede dispone que:

las personas que gozan de prerrogativas e inmunidades diplomáticas... no serán requeridas a salir de los Estados Unidos de América sino conforme al procedimiento usual aplicable a los enviados diplomáticos acreditados ante el Gobierno de dicho país. En cualquier caso, se considera que la práctica de declarar a un enviado *persona non grata* no puede aplicarse a un representante de Estado Miembro dado que tales personas no están acreditadas en los Estados Unidos.<sup>101</sup>

Sin embargo, EE. UU. ha interpretado estas disposiciones de manera particular desde hace al menos medio siglo. Ya en 1962 se planteó el caso de un funcionario de la misión permanente de la entonces Checoslovaquia, Miroslav Nacvalac.<sup>102</sup> La solicitud de la administración norteamericana de que Nacvalac partiera de inmediato fue considerada por su gobierno como autorizada bajo la sección 13 (b) del acuerdo de sede entre Estados Unidos y Naciones Unidas que establece de que:

<sup>100</sup> *Ibidem*, artículo IV, sección 13 (b), primera parte.

<sup>101</sup> Liang, Yuen-li, “Notes on Legal Questions Concerning the United Nations”, *American Journal of International Law*, vol. 42, núm. 3, 1948, pp. 435-447, p. 445, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/i312059> (consultado el 12/04/2018).

<sup>102</sup> Nacvalac se desempeñaba en la misión permanente de Checoslovaquia desde julio de 1958. El gobierno de Estados Unidos tenía conocimiento de que Nacvalac era el jefe de operaciones de inteligencia civil de Checoslovaquia en el país americano, por lo tanto trató de persuadirlo de cambiar de bando. Después de largas conversaciones, el funcionario se negó y el gobierno estadounidense solicitó que se hicieran las gestiones para su inmediata partida del país. Frente a la negativa checa, le retiró su estatus diplomático y amenazó con expulsarlo por la fuerza del país, ante esto, el funcionario checo abandonó Estados Unidos.

en caso de abuso de privilegios de residencia por parte de cualquier miembro de cualquier delegación permanente, se entiende que los privilegios otorgados en otro lugar de este Acuerdo (Sección 11) no se interpretarán de manera que dichos miembros estén exentos de las leyes y reglamentos de los Estados Unidos con respecto a la residencia de extranjeros.<sup>103</sup>

Como señala Gross, en este caso no se siguió el procedimiento previsto en el acuerdo de sede. No hay evidencia de que se haya realizado consulta alguna. En cambio, Estados Unidos dirigió una solicitud perentoria a la misión checoslovaca de que se hicieran arreglos para la “partida inmediata” de Nacvalac. El artículo 13 (b) (3) del acuerdo de sede estipula que a las personas con derecho a las prerrogativas diplomáticas, y el señor Nacvalac era una de ellas, no se les solicitará que salgan de suelo norteamericano de otra manera que de conformidad con la costumbre aplicable a los enviados diplomáticos acreditados ante este país.<sup>104</sup> Su conducta, en este caso, pudo estar dentro del “espíritu” de la sección 13 del acuerdo, pero claramente no lo estaba con su letra.

Lo que está en el núcleo de este asunto es el alcance del poder del país anfitrión para expulsar a un miembro de una delegación permanente o un representante *ad hoc* de un miembro. Solamente esto ya habría requerido una aclaración mediante el procedimiento de arbitraje previsto en el acuerdo. Si la acción de Estados Unidos fue jurídicamente correcta, entonces no existen garantías internacionales para el ejercicio independiente de sus funciones por parte de los representantes de los miembros ante la Organización, ya que, en última instancia, el goce de los privilegios e inmunidades de dichos representantes dependería de la voluntad de dicho país anfitrión y no se consideraría un derecho derivado de una obligación legal establecida en el acuerdo de sede.<sup>105</sup>

Este precedente es importante porque el 26 de marzo de 2018, la misión permanente de Estados Unidos ante Naciones Unidas utilizó el mismo fun-

<sup>103</sup> Misión de Estados Unidos ante Naciones Unidas, “Nota para el Secretario General de las Naciones Unidas. Comunicado de prensa 3734”, 20 de junio de 1961, citada por Gross, Leo, “Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations”, *International Organization*, vol. 16, núm. 3, 1962, pp. 483-520 y 513, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2705179> (consultado el 12/04/2018).

<sup>104</sup> Gross, Leo, *op. cit.*, pp. 513 y 514.

<sup>105</sup> *Idem*.

damento. La misión informó a la Secretaría General de las Naciones Unidas su decisión de adoptar medidas con respecto a determinados miembros de la misión permanente de la Federación de Rusia ante la ONU ya que podría requerir que esos miembros abandonen el país, en virtud de la sección 13 (b) del acuerdo de sede.<sup>106</sup>

Para que un funcionario acreditado ante Naciones Unidas pueda ser expulsado, debe haber realizado actividades ajenas a su carácter oficial. Estados Unidos aduce que los funcionarios rusos son espías que, camuflados bajo el ropaje de funcionarios diplomáticos, llevan a cabo actividades prohibidas implícitamente por el acuerdo de sede y por ese motivo se decidió su expulsión. El anfitrión tenía la opción, en consulta con Naciones Unidas, de solicitar la remoción de los funcionarios que considera han abusado de sus privilegios e inmunidades, ya que la Organización es técnicamente la entidad receptora.<sup>107</sup>

Ante una pregunta sobre estas expulsiones, el Secretario General de la ONU, António Guterres, comparó la situación que se está viviendo al periodo de la Guerra Fría y advirtió que ha llegado la hora de tomar precauciones, que sirvan para garantizar una comunicación eficaz y ayuden a evitar la proliferación de las crisis.<sup>108</sup>

### 3. Un análisis de conjunto

Al considerar los sucesos de Salisbury y el derecho aplicable, un dato que no debe perderse de vista es que las normas consideradas en los apartados anteriores apuntan a que, en los casos de declaración de *persona non grata*, la causal debe responder a la conducta de los funcionarios *per se*; es decir, que se refieren principalmente a los supuestos en que los funcionarios diplomáticos

<sup>106</sup> Cfr. “US has informed UN of decision to expel Russian diplomats”, *UN News*, 26 de marzo de 2018, disponible en: <https://news.un.org/en/story/2018/03/1006021> (consultado el 29/03/2018).

<sup>107</sup> Véase United States District Court of Southern District of New York, *Shamela Begum, Plaintiff, Against Mohammed Saleh And Khatun Saleh, Respondents*, Case No. 99 Civ. 11834 (Rmb), Statement of Interest of The United States, New York, marzo de 2000, disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/6655.doc> (consultado el 29/03/2018).

<sup>108</sup> Cfr. “Guterres: El mundo vive una situación parecida a la de la Guerra Fría”, *Noticias ONU*, 29 de marzo de 2018, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/03/1430141> (consultado el 29/03/2018).

o consulares actuaron de manera ilícita, abusando de sus privilegios e inmunidades. Como sostiene Roberts, el rasgo característico del procedimiento *persona non grata* es que el diplomático personalmente es quien ha ofendido al Estado receptor.<sup>109</sup> A esta noción respondería la decisión del Reino Unido que alega que las personas expulsadas eran “oficiales de inteligencia no declarados”. Sin embargo y aunque esta caracterización sea correcta, tomando en consideración el escaso tiempo transcurrido entre la intoxicación de Skripal y las declaraciones de la primera ministra, presumiblemente el gobierno del Reino Unido ya estaba al tanto de esta situación y hasta esa fecha no la había considerado necesaria o suficiente para justificar el uso del artículo 9 de la CVRD.<sup>110</sup> Por otra parte, no parece haberse sugerido que ninguno de los 23 diplomáticos rusos expulsados por el Reino Unido fuera personalmente culpables de participar en el caso Skripal.<sup>111</sup>

Tampoco es lo que se observa en el caso de Estados Unidos. En efecto, la declaración de su gobierno señala como fundamento de su medida: *a) el “uso por parte de Rusia de un arma química de grado militar en el suelo del Reino Unido”*; *b) “su patrón actual de actividades desestabilizadoras en todo el mundo”*; *c) la seguridad nacional de Estados Unidos “al reducir la capacidad de Rusia para espiar a los estadounidenses y realizar operaciones encubiertas que amenazan la seguridad nacional”*, y *d) la proximidad del consulado ruso en Seattle a una de las bases submarinas estadounidenses y a la fábrica de Boeing*.<sup>112</sup>

Adicionalmente, el 28 de marzo de 2018, el presidente Donald J. Trump habló con la primera ministra británica, Theresa May. Ambos líderes coincidieron en la importancia de desmantelar las redes de espionaje de Rusia, en sus respectivos países, para restringir sus actividades clandestinas y evitar futuros ataques con armas químicas en dichos territorios.<sup>113</sup>

<sup>109</sup> Roberts, Ivor, *Satow's Guide*, cit., p. 206.

<sup>110</sup> Macdonald, Alison, “Russia, the UK and the Expulsion of Diplomats”, *The Law of Nations*, 20 de marzo de 2018, disponible en: <https://lawfornationsblog.com/2018/03/20/russia-uk-expulsion-diplomats/> (consultado el 29/03/2018).

<sup>111</sup> *Idem*.

<sup>112</sup> White House, “Statement from the Press Secretary on the Expulsion of Russian Intelligence Officers”, 26 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-expulsion-russian-intelligence-officers/> (consultado el 29/03/2018).

<sup>113</sup> White House, “Readout of President Donald J. Trump’s Call with Prime Minister Theresa May of the United Kingdom”, 28 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.white>

Si no existen imputaciones específicas de que cualquiera de los diplomáticos expulsados estuvo involucrado en el caso Skripal, lo que parece más que evidente en los casos de los diplomáticos rusos acreditados en los otros países que adoptaron medidas de expulsión, se desprende que las expulsiones serían, más bien, una forma de represalia más amplia contra Rusia, lo que no sería compatible con la redacción del artículo 9 de la CVRD. En este sentido, el propio Departamento de Estado de Estados Unidos en su momento consideró que:

[En] la mayoría de los casos, este remedio debe emplearse sólo cuando exista una certeza razonable de que realmente se ha cometido un acto delictivo. La reputación de los Estados Unidos de ser una sociedad gobernada por el Estado de derecho no se cumple si puede ser señalado como que actuó de manera arbitraria, caprichosa o prejuiciosa al invocar la herramienta diplomática extrema de declarar a un diplomático extranjero PNG [*persona non grata*]. De manera similar, cualquier acción PNG que el gobierno de Estados Unidos no pueda justificar con el detalle apropiado podría ser interpretada como una acción política y podría resultar en la declaración de PNG reciproca de un diplomático estadounidense completamente inocente.<sup>114</sup>

De este modo, parecería que se están utilizando las normas del derecho diplomático y consular para una finalidad distinta a la que fueron concebidas, en lugar de emplearse otro tipo de medidas de política exterior más apropiadas para hacer frente a esta clase de situaciones. A título de ejemplo, los Estados involucrados podrían haber recurrido a la aplicación de sanciones de tipo económico (embargos, congelación de activos, prohibición de transferencias de fondos, etcétera) o de otra naturaleza (restricciones de viaje, no participar o hacerlo de manera limitada en la copa del mundo de fútbol,<sup>115</sup> retirar la licencia para operar a las agencias de prensa rusas como *RT*, etcétera).

[house.gov/briefings-statements/readout-president-donald-j-trumps-call-prime-minister-theresa-may-united-kingdom-8/](http://house.gov/briefings-statements/readout-president-donald-j-trumps-call-prime-minister-theresa-may-united-kingdom-8/) (consultado el 29/03/2018).

<sup>114</sup> Department of State, “Guidance for Law Enforcement Officers with Regard to Personal Rights and Immunities of Foreign Diplomatic and Consular Personnel”, *International Legal Materials*, vol. 27, 1988, pp. 1617-1636, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20693274> (consultado el 29/03/2018). La traducción es propia. La versión actual de esa Guía no contiene referencias al procedimiento de *persona non grata*.

<sup>115</sup> Scobell, Andrew, “Hit Russia Where It Hurts: Take Away World Cup”, *The RAND Blog*, 5 de abril de 2018, disponible en: <https://www.rand.org/blog/2018/04/hit-russia-where-it-hurts-take-away-world-cup.html> (consultado el 29/03/2018).

Quizás como consecuencia de las críticas recibidas por la aplicación de un doble criterio en la política exterior de Estados Unidos hacia Rusia, pocos días después de la adopción de estas medidas, la administración de Trump incluyó en su lista de sanciones económicas y financieras a un total de 38 personas y entidades (siete oligarcas rusos y las doce compañías que controlan, y diecisiete altos funcionarios del gobierno ruso), a quienes acusa de interferir en las elecciones de 2016 más otras actividades desestabilizadoras y ser las principales beneficiarias de un sistema corrupto. También se cita una compañía de propiedad estatal que se dedica al comercio de armas y a su filial financiera.<sup>116</sup> Estas sanciones se suman a las impuestas el 15 de marzo de 2018 a diecinueve personas y cinco compañías imputadas por el abogado Robert Mueller como autores de ciberataques malintencionados y por interferencia en las elecciones estadounidenses de 2016.<sup>117</sup>

Sin embargo, el contraste entre la intención declarada y la realidad es particularmente discordante en el caso de la administración de los EE. UU., pues mientras Donald Trump prometió, más de una vez, buscar la forma de promover una gran relación con Rusia, ésta ahora está, posiblemente, en su punto más bajo desde la Guerra Fría.<sup>118</sup>

Las expulsiones se han presentado como una censura simbólica y, a la vez, como una medida defensiva.<sup>119</sup> Las expulsiones son una vieja táctica de las relaciones ruso-estadounidenses. Probablemente sean algo efectivas desde

<sup>116</sup> Las sanciones fueron anunciadas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro, en consulta con el Departamento de Estado. *Cfr.* U.S. Department of the Treasury, “Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity”, 6 de abril de 2018, disponible en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338> (consultado el 7/04/2018).

<sup>117</sup> U.S. Department of the Treasury, “Treasury Sanctions Russian Cyber Actors for Interference with the 2016 U.S. Elections and Malicious Cyber-Attacks”, 15 de marzo de 2018, disponible en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0312> (consultado el 7/04/2018).

<sup>118</sup> Las sanciones adoptadas el 6 de abril de 2018 fueron impuestas a los aliados de Putin, incluyendo su yerno, pero no a él. Véase Gessen, Masha, “The Moral Case for Sanctions against Russia”, *The New Yorker*, 6 de abril de 2018, disponible en: [https://www.newyorker.com/news/our-columnists/the-moral-case-for-sanctions-against-russia?mbid=n\\_180407](https://www.newyorker.com/news/our-columnists/the-moral-case-for-sanctions-against-russia?mbid=n_180407) (consultado el 7/04/2018). La autora de este artículo sostiene que Estados Unidos debería procurar aplicar una política exterior basada en valores en lugar de hablar en términos de estrategia o castigo.

<sup>119</sup> El ex Consejero de Seguridad Nacional, H. R. McMaster, poco antes de ser reemplazado por John Bolton, pronunció un discurso en el que describió un mundo en el que se están atacando los principios y valores occidentales y justificó las expulsiones como medidas necesarias para preservarlos, *cfr.* “US National Security Advisor Lt. Gen. H.R. McMaster: «Russian Aggression is Strengthening Our Resolve»”, *cit.*

una óptica micro, pues pueden ayudar a contener algunas de las operaciones de espionaje que se realizan desde las representaciones oficiales de Estados extranjeros como misiones diplomáticas, consulares o misiones ante las OI; pueden dificultar la obtención de visados y ralentizar el trabajo diplomático diario en un momento en que ambos países continúan afirmando estar interesados en mejores relaciones. Sin embargo, desde una óptica macro carecen de entidad, a menos que se inscriban dentro de una estrategia mayor.

En su sentencia en el caso *Personal diplomático y consular de los EE.UU. en Teherán (Estados Unidos c. Irán)*, la CIJ recordó que las Convenciones de Viena de 1961 y 1963 contienen disposiciones expresas para responder al caso en que los miembros del personal de una embajada, bajo el paraguas de sus prerrogativas e inmunidades, abusan de sus funciones para realizar actos como espionaje o interferencia en los asuntos internos del Estado receptor.<sup>120</sup> Por lo tanto, es con el único propósito de proporcionar un remedio para esos posibles abusos de las funciones diplomáticas que se incluyeron las normas establecidas en los artículos 9 y 41 de la CVRD, y, 23 y 55 de la CVRC.

El derecho diplomático y consular dispone de instrumentos específicos que procuran garantizar de manera indirecta el cumplimiento de sus normas. Así lo ha reconocido la CIJ, en esta mencionada sentencia al afirmar que “el derecho diplomático suministra los mecanismos de defensa necesarios y las sanciones contra las actuaciones ilícitas de los miembros de las misiones diplomáticas y consulares”.<sup>121</sup> Como señala Vilariño Pintos, “se trata de medidas de prevención y de autotutela tendentes a evitar o, en su caso, poner remedio al abuso del status por la misión diplomática u oficina consular o por sus miembros, y para procurar la observancia de las obligaciones de unas y otros”.<sup>122</sup>

Sin embargo, a mi juicio, la CVRD no es un régimen autónomo, ya que no contiene un conjunto completo de normas secundarias, ni es tampoco del todo eficaz. Una de las indicaciones más obvias de ello es que la noción de *persona non grata* sólo se refiere a violaciones por uno de los Estados parte. Un régimen autónomo que excluyera la aplicación de las normas generales sobre responsabilidad del Estado debería contener reglas que fueran aplicables tanto al Estado receptor como al Estado acreditante. Dado que este principio —de la *persona no grata*— sólo puede ser aplicado por el

<sup>120</sup> CIJ, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, cit.

<sup>121</sup> *Ibidem, in fine*.

<sup>122</sup> Vilariño Pintos, Eduardo, *op. cit.*, p. 138.

Estado receptor, el acreditante se queda sin un remedio aplicable en caso de violación de la CVRD por parte del primero y, por ende, no tiene manera de responder a una violación.<sup>123</sup> No hay razón alguna por la que se pueda impedir al Estado acreditante la utilización de medidas de retorsión (que no afecten al personal diplomático) si el receptor no respeta las inmunidades del personal diplomático de aquel.<sup>124</sup>

En lo que se refiere a la expulsión de los miembros de la misión permanente de Rusia ante Naciones Unidas, Estados Unidos no ha seguido los procedimientos establecidos en el acuerdo de sede. Pérez de Cuellar afirma que, “incuestionablemente”, el Estado huésped carece de la facultad de declarar *persona non grata* a un miembro de una delegación ante las Naciones Unidas “dado el carácter político y discrecional que tendría tal declaración y la circunstancia de que no requeriría de expresión de causa”.<sup>125</sup> Sin embargo, también admite que “el Estado huésped tiene el derecho de protegerse contra abusos de los privilegios e inmunidades y de toda violación flagrante de ciertas reglas básicas de convivencia que rigen en su territorio”<sup>126</sup> por lo que habría que encontrar un equilibrio entre todos los intereses involucrados; es decir, los del Estado acreditante, el Estado huésped y la Organización. Para ello, propone un procedimiento de consultas, como el establecido en la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados.<sup>127</sup> Remiro Brotóns admite que algunos acuerdos de sede, como el existente entre Estados Unidos y Naciones Unidas, “reconocen al Estado anfitrión la facultad de declarar *persona non grata* a los miembros de las misiones permanentes... [aunque] exige la celebración en cada caso de consultas con el Estado que envía y el Secretario General de la Organización”.<sup>128</sup> En todo

<sup>123</sup> Noortmann, Math, *Enforcing International Law—from Self-Help to Self-Contained Regimes*, Hampshire, Ashgate Publishing Limited, 2005, p. 140.

<sup>124</sup> Zemanek, Karl, “The Unilateral Enforcement of International Obligations”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, núm. 47, 1987, p. 40; “The Court Wanted to Protect Diplomats from Reprisals, not their Sending States” (La Corte quería proteger a los diplomáticos de las contramedidas, no a los Estados acreditantes), disponible en: [http://www.zaoerv.de/47\\_1987/47\\_1987\\_1\\_a\\_32\\_43.pdf](http://www.zaoerv.de/47_1987/47_1987_1_a_32_43.pdf) (consultado el 29/03/2018).

<sup>125</sup> Pérez de Cuéllar, Javier, *op. cit.*, p. 175.

<sup>126</sup> *Idem*.

<sup>127</sup> Artículo VII, sección 24 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, 21 de noviembre de 1947. Doc. A/RES/179 (II), disponible en: [http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/179%20\(II\)](http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/179%20(II)) (consultado el 12/04/2018).

<sup>128</sup> Remiro Brotóns, A., *Derecho internacional público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 1014.

caso, sea que esa facultad se reconozca o no, Estados Unidos no ha seguido el procedimiento preceptivamente indicado por el acuerdo de sede.

Las relaciones entre Rusia y occidente, que ya venían friccionadas, parecen estar degradándose más aún. Este episodio se suma a los cuestionamientos por el rol de Moscú en el conflicto armado en Siria, la anexión de Crimea, su intromisión en las elecciones en Estados Unidos y en otros lugares, los alegados asesinatos de enemigos del Kremlin en Rusia y en el exterior, los ataques cibernéticos y las campañas de desinformación contra otros países.

Rusia ha intentado dividir las alianzas y debilitar las instituciones en occidente, procurando de esa manera disminuir la cooperación diplomática y de seguridad entre Estados Unidos y Europa. La concepción de esta política, con el estilo *Realpolitik* de la vieja escuela, se basa en la idea de que es más fácil lidiar individualmente con estos Estados en lugar de desafiar un frente unido. Los funcionarios de diversos gobiernos occidentales han descrito a estos movimientos de política exterior rusa como un esfuerzo amplio, en gran medida encubierto, para desestabilizar y desacreditar a las democracias liberales.

#### IV. CONCLUSIONES

La eficacia de los artículos 9 de la CVRD y 23 de la CVRC puede deducirse del hecho de que prácticamente no existen casos en que un Estado receptor haya considerado necesario recurrir a su poder en virtud del artículo 9, párrafo 2 para negarse a reconocer a la persona en cuestión como miembro de la misión.<sup>129</sup> En muchos casos, particularmente cuando se ha detectado que un diplomático ha incurrido en alguna mala conducta personal, se retira o es retirado antes de que el Estado receptor pueda hacer una notificación formal.<sup>130</sup> Que se haga pública la solicitud de retiro o no

<sup>129</sup> Denza, Eileen, *op. cit.*, p. 71.

<sup>130</sup> Eso fue lo que ocurrió con un miembro de la embajada argentina ante el Reino Unido en 1998, cuando el gobierno británico solicitó que fuera retirada con la advertencia de declararla *persona non grata* si el gobierno argentino no procedía a ello. Cfr. Schurman, Diego, “Misceláneas”, Página 12, 24 de noviembre de 2003, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-28497-2003-11-24.html> (consultado el 11/04/2018).

y la forma en que se redacte la nota está relacionado más con el contexto político de las relaciones entre el Estado acreditante y el receptor que con naturaleza de la conducta que ha causado la ofensa.

Las expulsiones recíprocas de diplomáticos que caracterizaron al periodo de la Guerra Fría<sup>131</sup> se han transformado en una suerte de ritual donde lo simbólico ha destronado a la sustancia. En el caso que analizamos, la sincronización de las expulsiones conlleva un particular simbolismo, ya que no era del todo evidente que el Reino Unido pudiese negociar con éxito una respuesta a las alegadas acciones de Rusia y representa una afirmación de que la noción de cooperación en materia de seguridad en occidente no ha perdido su fuerza. Quizás el dato más significativo, que representa un cambio en esta materia, sea la respuesta única y unificada de Washington y catorce países de la Unión Europea (UE), a la que se han sumado la OTAN y Estados no miembros de la UE como Australia, Ucrania, Albania, Macedonia y otros.<sup>132</sup>

Aunque también es revelador que casi la otra mitad de los 27 miembros de la UE no se haya plegado a este movimiento, lo que habla de una división al interior del bloque, algo que el Kremlin ha estado esperando e intentando fomentar durante años.

La administración Trump viene exhibiendo un doble estándar ante Rusia, ya que, si bien el presidente estadounidense no habla mal de Putin o Rusia, continúa adoptando duras políticas frente al Kremlin. Por su parte, las autoridades rusas continúan tratando de separar a Trump de su entorno en Washington, aferrándose a la idea de que Trump se ve obligado a arremeter contra Rusia por la fuerte presión del *establishment* estadounidense.

Tampoco ningún otro Estado ha optado por imponer sanciones económicas a Rusia. Las sanciones impuestas tras la anexión de Crimea sólo afectan a bancos y a empresas energéticas, no al Estado ruso, que sigue necesitando los mercados financieros de occidente para financiarse. Pero la dependencia no es unilateral sino recíproca. La UE tampoco ha reducido su dependencia del gas natural ruso, que es clave para países como Alemania y Polonia.

Otro dato preocupante, señalado por Rusia, es que “la presunción de inocencia está siendo sustituida por la presunción de culpabilidad y ese principio

<sup>131</sup> Roberts, Ivor, *Satow's Guide*, *cit.*, pp. 206 y ss.; Denza, Eileen, *op. cit.*, pp. 78 y 79.

<sup>132</sup> La lista de Estados, al 29 de marzo de 2018, incluye a Albania, Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, Rumania, Suecia y Ucrania.

pio del derecho penal se ha transferido a las relaciones internacionales".<sup>133</sup> En este sentido, se han decidido las expulsiones de diplomáticos extranjeros antes de que haya intervenido la organización internacional relevante en el caso (OPAQ) y sin que haya prueba fehaciente de la responsabilidad de un Estado en la comisión de los hechos que se le atribuyen.

Respecto a las expulsiones de los miembros de la misión permanente de Rusia ante Naciones Unidas, el principio de reciprocidad, característico de las relaciones diplomáticas bilaterales, no tiene cabida en este contexto. La Organización tiene un interés evidente en garantizar los privilegios e inmunidades, por lo que debería proteger debidamente a los miembros de las delegaciones acreditados ante ella. No se puede dejar librada la suerte de las medidas bilaterales de los Estados directamente interesados. El secretario general debería hacer valer los derechos e intereses de la Organización en nombre de los representantes de los Estados miembros cuando fuera necesario, lo que no parece haber ocurrido en esta ocasión.

En definitiva, las expulsiones diplomáticas son la solución política fácil y obvia. No obligan a Londres ni a otros centros financieros europeos y estadounidenses a confrontar verdades incómodas sobre la cantidad de dinero ruso que circula a través de sus instituciones financieras y mercados inmobiliarios. El Reino Unido se encuentra en una posición vulnerable frente a la potencial pérdida de capital internacional en un momento en que su condición de centro financiero global ya está cuestionada debido al *Brexit*.

Resulta difícil entender qué se logra desde el punto de vista práctico con estas expulsiones recíprocas de funcionarios. Como se afirmó precedentemente, no se trata de una situación para la que estaban pensados los artículos 9 y 11 de la CVRD, el 23 de la CVRC ni la sección 13 (b) del Acuerdo de Sede de las Naciones Unidas. Es comprensible que los Estados a veces deseen expresar su disgusto con otros Estados (particularmente en un incidente de alto perfil en el que hay pocas opciones para adoptar rápidamente otras medidas de retorsión). Sin embargo, la expulsión de diplomáticos que no están acusados de estar implicados en el incidente, tomado como una retorsión entre los dos Estados, es poco más que un gesto simbólico, y simplemente contribuye a empeorar las relaciones diplomáticas y consulares entre ellos en un momento en que precisamente lo que se necesita es un manejo diplomático de la cuestión.

<sup>133</sup> Doc. S/PV.8203, *cit.*, p. 9.