

La invasión de la Embajada Mexicana en Quito. Un nuevo caso ante la Corte Internacional de Justicia

[Manuel Becerra Ramírez](#)

El pasado jueves 4 de abril, el gobierno mexicano dio asilo diplomático al político ecuatoriano Jorge Glas, que había sido vicepresidente durante el gobierno de Rafael Correa (2007 a 2017) y que se encontraba en la Embajada Mexicana en Quito desde diciembre de 2023. Al siguiente día, es decir el 5 de abril, el gobierno del actual presidente de Ecuador, Daniel Noboa, ordenó que la fuerza pública invadiera la casa de la Embajada mexicana y que con lujo de violencia, inclusive contra el personal diplomático mexicano, apresaran a Jorge Glas, sustrayéndolo de la Embajada. La acción del gobierno de Daniel Noboa es a todas luces violatoria del derecho internacional y fue condenada por prácticamente toda la comunidad internacional.

En efecto, el penoso incidente significa un rompimiento del estado de derecho internacional que afecta las normas fundamentales contenidas en diferentes instrumentos como la Carta de San Francisco (esencialmente en lo que se refiere a los propósitos y principios contenidos en sus artículos 1o. y 2o.); la Carta de la Organización de Estados Americanos en su artículo 3o.; la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 que contiene el principio de *pacta sunt servanda*; la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933, concretamente en su artículo 11.

También hay una violación de dos instituciones esenciales en el derecho internacional: la inviolabilidad de los recintos y personal y el asilo diplomático que es una práctica meramente latinoamericana.

La inviolabilidad diplomática

En lo que toca al derecho diplomático, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961(Viena 61), en vigor desde 1964, es uno de los grandes tratados internacionales que se adoptan en el siglo XX y que es producto de la codificación del derecho internacional consuetudinario, creado a través de siglos de práctica de los Estados. El personal diplomático y consular son los representantes de la persona jurídica que es el Estado a nivel internacional.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, así como la Convención sobre Relaciones Consulares de 1963, hacen posible la convivencia ordenada entre los Estados de la comunidad internacional. Viena 61 establece una serie de derechos,

inviolabilidades, inmunidades, y privilegios con que cuenta el personal diplomático, inclusive los locales de la misión. Sin ellas, las relaciones pacíficas entre los Estados que componen la comunidad internacional serían imposibles.

Pero, en el caso concreto solo hay que mencionar que el artículo 22 de Viena 61 establece claramente:

“Artículo 22.

1. Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del jefe de la misión.
2. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad.
3. Los locales de la misión, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como los medios de transporte de la misión, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución”.

Lo mismo sucede con el personal diplomático que cuenta con inviolabilidad, el artículo 29 establece:

“Artículo 29. La persona del agente diplomático es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El Estado receptor le tratará con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad”.

Como se hace evidente en las dos disposiciones anteriores, el Estado tiene una obligación doble: no violar la misión y protegerla de toda intrusión o daño. Los alcances de esta obligación han sido bastamente analizados, por ejemplo, en el caso relativo al *personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán (EE. UU c. Irán)*, resuelto por la Corte Internacional de Justicia en 1980.

En el caso concreto de la invasión a la Embajada de México en Quito está documentado que el personal diplomático fue tratado con violencia durante el secuestro del asilado Jorge Glas. Sin embargo, Viena 61, en un sistema de contrapesos, también establece límites para el personal diplomático extranjero. El artículo 3o. de Viena 61 enumera las funciones de la misión diplomática y el artículo 41 establece los límites de la función diplomática; así pues, el Estado receptor tiene a su favor la facultad de declarar en cualquier momento, y sin tener que exponer los motivos de su decisión, persona *non grata* al jefe o a otro miembro de la misión (artículo 9o. de Viena 61). Por otro lado, en ningún momento, ni siquiera en caso de guerra (artículo 44 de Viena 61), se pueden dar por terminadas las inviolabilidades e inmunidades. Son sacrosantas y es una defensa del Estado que envía. Cualquier controversia que se suscite se debe de canalizar a los medios pacíficos de solución de controversias contenidos en el artículo 33 de la Carta de San Francisco.

En el caso concreto, el señor Glas ingresó a la embajada mexicana en Quito desde el mes de diciembre del 2023 y desde entonces, la embajada estudió el caso y solicitó documentos.¹ En ningún momento, el personal de la Embajada violó Viena 61. La declaración de *persona no grata* a la embajadora Raquel Serur fue una reacción del

gobierno ecuatoriano por una expresión del presidente López Obrador. Hasta ahí, todo se encontraba dentro de los cauces del derecho internacional, hasta la fatídica invasión de la Embajada Mexicana.

El asilo diplomático de ascendencia latinoamericana

La inviolabilidad de la misión diplomática es el punto de partida de otra institución netamente latinoamericana: el asilo diplomático. Podemos decir que el asilo diplomático tiene un gran pedigrí latinoamericano y se ha desarrollado a través de varios instrumentos jurídicos internacionales, como el Tratado de Derecho Penal de Montevideo, la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928, la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933, el Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1939 y la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954. Este último tratado es una reacción al emblemático caso Haya de la Torre de 1950 ante la Corte Internacional de Justicia. Y aún más, la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 —precisamente solicitada por la República del Ecuador— que se titula “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5o., 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”.

Actualmente, el asilo diplomático es una fuerte tradición en el continente y está regulado tanto con el derecho consuetudinario como convencional, como es la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954 (Convención de 1954), adoptada en Caracas, Venezuela y que a la fecha ha sido ratificada por 17 Estados.

El asilo diplomático es facultad soberana del estado otorgante

Tanto la práctica como la teoría están de acuerdo en que la concesión del asilo diplomático es una facultad soberana del Estado, como se manifiesta en el artículo 2o. de la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954: “Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega”. Es decir, el Estado tiene la facultad soberana de otorgar, y por supuesto de negar, el asilo que se le solicita. La disposición del otorgamiento o no del asilo, es una facultad soberana del Estado. Por ejemplo, en el caso de México, la Constitución reconoce el derecho a solicitar asilo.²

El asilado Jorge Glas ¿“un delincuente común”?

El político ecuatoriano Jorge Glas está condenado por supuesto peculado. Había cumplido ya más del 50 por ciento de su condena y luego se le reabrió otro proceso por peculado en el denominado caso “Reconstrucción” de la provincia de Manabí, tras el terremoto de 2016. Y se habla que responde a persecución política por parte de la fiscal general Diana Salazar. En realidad, en la política latinoamericana hay una discusión que ha llegado a la academia, en donde se plantea que las fuerzas políticas de corte conservador utilizan el poder judicial para golpear a las fuerzas políticas progresistas. El caso de Lula Da Silva en Brasil, Cristina Fernández en Argentina y Evo Morales en Bolivia son emblemáticos.³ Ahora bien, el caso de Ecuador puede ser también una disputa política entre dos fuerzas políticas contrapuestas en donde el

que tiene el poder ahora utiliza el aparato del Estado para eliminar a su contrincante. Sin juzgar sobre la situación de la política interna, la cuestión es que es por este motivo nace la figura del asilo diplomático.

Después del asalto a la Embajada Mexicana y ante la reacción contundente de rechazo a la acción de Ecuador, por parte de la comunidad internacional, el presidente ecuatoriano Daniel Noboa publicó una carta dirigiéndose al pueblo ecuatoriano y a la comunidad internacional en la que aseguró que tuvo que tomar “decisiones excepcionales para proteger la seguridad nacional, el Estado de derecho y la dignidad de un pueblo que rechaza cualquier tipo de impunidad a criminales, delincuentes o narcoterroristas”. Además, señaló que su misión como presidente es cumplir con los dictámenes de la justicia, por lo que aseguró que su Gobierno no podía permitir que se le concediera asilo a “delincuentes sentenciados, involucrados en muy graves crímenes”, ni tampoco correr el riesgo de la fuga de Jorge Glas.⁴

De acuerdo con eso, el presidente Daniel Noboa, invoca el artículo 3o. de la Convención de 1954 que textualmente dice:

“No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas, ni a los desertores de fuerzas de tierra, mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político.

Las personas comprendidas en el inciso anterior que de hecho penetraren en un lugar adecuado para servir de asilo deberán ser invitadas a retirarse o, según el caso, entregadas al gobierno local, que no podrá Juzgarlas por delitos políticos anteriores al momento de la entrega”.

Precisamente, aquí está el meollo del asunto. En principio, para nada puede ser un pretexto para violar la Convención de Viena 61. Las inviolabilidades de las misiones diplomáticas y del personal diplomático no están condicionadas al derecho de asilo. Ahora bien, la importancia del asilo diplomático en el sistema interamericano se debe a las frecuentes persecuciones políticas mediante las cuales el gobierno utiliza la fuerza del Estado para reprimir o perseguir a opositores.

¿Quién decide si es un delincuente común o un perseguido político?

En el caso concreto del político ecuatoriano Jorge Glas, está siendo perseguido por las autoridades ecuatorianas, pero el centro del asunto es que el asilo tiene por objeto proteger a las personas en contra la persecución política o amenazas a la vida de los individuos. Aquí surge la cuestión: ¿quién decide si el señor Jorge Glas es o no perseguido político?

Según se reporta desde la entrada del político Jorge Glas a la embajada de México en diciembre, la representación diplomática pidió información e inició un proceso de negociación que se detuvo abruptamente por la entrada de la política al recinto

diplomático el 5 de abril pasado. Según el artículo 4o. de la Convención de 1954, a México le corresponde “la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución”. Este artículo es una consecuencia del caso Haya de la Torre, pues la sentencia de la Corte que fue muy criticada no puso en claro a quién se le da la facultad de decidir sobre la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de persecución. Por eso la Convención de 1954 es clara y lógica al dejar a la potestad del Estado asilante la facultad de decidir sobre ese asunto. De otra manera, la institución del Asilo se nulificaría si se deja a los Estados territoriales la calificación, pues nunca procedería.

Pero esta facultad también está atenuada con lo que se dispone en varias disposiciones de la Convención de 54, en principio los artículos 5o., 6o., 7o. y 9o., pero que subrayan la facultad soberana del Estado asilante de la calificación unilateral del delito.

La opinión Consultiva OC-25 /18 solicitada por Ecuador como causa de stoppel

Recordemos que en el derecho internacional lo que trasciende son los actos del Estado (los gobiernos son temporales); en lo que se refiere a las fuentes de derecho internacional, los actos unilaterales son ampliamente reconocidos como fuente. Ahora bien, el 18 de agosto del año de 2016 la república de Ecuador solicitó una opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En su solicitud Ecuador hizo hincapié en la importancia del asilo diplomático como una manera de protección de los derechos fundamentales de quienes han sido víctimas de actos de persecución política. En su motivación, Ecuador reconoce que “la institución del asilo diplomático fue concebida inicialmente como una potestad del Estado que asila, y transformada en un derecho humano tras su consagración en diversos instrumentos de derechos humanos [...]”.⁵

Como se ve, Ecuador en el año 2016 ya reconoce que el asilo es una “potestad del Estado”. Eso significa que corresponde al Estado concederlo y por lógica determinar cuándo se considera que una persona sufre una persecución política. La opinión consultiva que Ecuador solicitó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue hecha tomando en cuenta la preocupación que tenía en ese momento con Julian Assange, a quien Ecuador había otorgado asilo en su embajada en Londres y el gobierno británico nunca otorgó el salvoconducto. Pero ese reconocimiento de la potestad del Estado hace imposible ahora para Ecuador alegar que esta misma no corresponde a México. En derecho internacional hay una figura que es el *estoppel* que plantea que si un Estado adopta una determinada actitud no puede negarla frente otros Estado y alegar lo contrario.

Responsabilidad internacional

Ahora bien, el derecho internacional contemporáneo es un sistema que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; el Estado que incurre en una acción u omisión que implique una violación al derecho internacional trae por consecuencia una responsabilidad internacional, que está regulada por el derecho consuetudinario internacional. Por lo que el Estado violador debe de realizar una reparación íntegra

del perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito que adoptará la forma de restitución, de indemnización y de satisfacción, ya sea de manera única o combinada. Eso significa que por la vía de la restitución Ecuador debe de regresar a Jorge Glas a la Embajada u otorgar el salvoconducto, porque recordemos que México le había concedido el asilo.

México acude a la Corte Internacional de Justicia

Por segunda vez en la historia de la Corte Internacional de Justicia México acude ante la competencia de este alto tribunal en busca de impartición de justicia. La primera vez fue en el caso *Avena* contra la potencia Estados Unidos, precisamente por un caso en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

En esta ocasión, la demanda de México ante la Corte Internacional de Justicia se presentó el 11 de abril y es interesante porque deja fuera la violación y la discusión del asilo diplomático, por considerar que “el tema del asilo, asilo diplomático, es eminentemente interamericano, hay foros que estamos explorando a los que podemos recurrir”, según afirmó la canciller mexicana Alicia Bárcena. La diplomática mexicana parece olvidar que precisamente el caso *Haya de la Torre* que es uno de los casos emblemáticos de la Corte, es un caso latinoamericano, y se ventiló ante este alto tribunal.

Pues bien, la demanda de México contra Ecuador se basa en la violación de Viena 61 y de la Carta de San Francisco. En ese sentido, la violación de Viena 61, junto con las normas de derecho internacional consuetudinario en materia de inviolabilidades diplomáticas trae la consecuencia de la violación del artículo 4o. de la Carta de San Francisco, y en consecuencia procede la aplicación del artículo 6o. de la misma Carta de San Francisco. En concreto, México pidió ayer a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya que Ecuador sea suspendido de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en tanto su gobierno no exprese una disculpa pública por la violenta agresión a la Embajada Mexicana en Quito y a su personal diplomático.

Este es un giro inesperado que México da a su demanda, pues si bien pone su centro de atención en el artículo 6o. de la Carta de San Francisco que establece la posibilidad de expulsión a un miembro violador la Carta de San Francisco: “Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los Principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad”.

La solicitud de México es que la CIJ constate la violación y decida la expulsión de Ecuador, sin pasar por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad como sería normal del acuerdo con el artículo 6o. transcrito. Es una solicitud muy interesante que no la hizo ni Sudáfrica por ejemplo cuando demandó a Israel por la comisión de genocidio.

Llama la atención que México en su demanda no incluyera al asilo y en consecuencia no solicitara medidas provisionales o precautorias, como en 1979 sucedió a propósito del caso Teherán, cuando Estados Unidos solicitó una serie de medidas precautorias. En este caso, México pudo solicitar, por ejemplo, regresar a Glas a la embajada o darle el salvoconducto. Con esta demanda, México deja varias cosas pendientes y veremos por cuáles foros internacionales se inclina para hacerlas valer.

Notas

- ¹ Según la embajadora mexicana, “hasta el último momento” se mantuvo una relación respetuosa y de diálogo con el gobierno ecuatoriano y se dijo sorprendida por la rapidez con que cambió la situación. “Porque llegué a la cancillería de Ecuador, donde me notificaron que había sido declarada persona non grata, y yo me quedé pasmada porque hasta el día anterior teníamos un diálogo fluido con la canciller”. Véase “Ecuador pasará esta etapa y tendrá días más luminosos: Serur”, *La Jornada*, 8 de abril de 2024, p. 3.
- ² Artículo 11 de la Constitución mexicana.
[...]
“Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.
- ³ Véase la entrevista que hace la periodista mexicana Blanche Petrich a la ex candidata a la presidencia de Ecuador, Luisa González Alcívar: Petrich, Blanche, Entrevista, Luisa González Alcívar, ex candidata a la presidencia de Ecuador, *La Jornada*, México, 10 de abril de 2024, p. 7.
- ⁴ [Daniel Noboa habla sobre irrupción a la embajada de México y captura de Jorge Glas \(eltiempo.com\)](#)
- ⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC 25/18 de 30 de mayo del 2018.