

Uso de la declaración de *persona non grata* en tiempos de confrontación: un análisis jurídico de las prácticas estatales recientes

Declaration of Persona Non Grata in Times of Political Confrontation: A Legal Analysis of Recent State Practices

Manuel Flores Troche

Embajada de México en la Federación de Rusia

manuelf@sre.gob.mx



Resumen:

Entre diciembre de 2016 y abril de 2018, en un contexto de creciente tensión en las relaciones internacionales que no se había observado en años, 29 países, entre ellos Estados Unidos, Rusia y Reino Unido, declararon como *persona non grata* a más de trescientos representantes diplomáticos que debieron abandonar el territorio del Estado receptor. En este artículo se ofrece un análisis jurídico de la declaración de *persona non grata*: se indaga si las prácticas estatales recientes son congruentes con las normas convencionales que la rigen y si ofrecen indicios de evolución de su aplicación. Asimismo, se brinda una definición y elementos para discutir, categorizar y entender mejor esta institución.



Abstract:

Between December 2016 and April 2018, in a frame of escalating tensions among States not seen in years, 29 countries, including the United States of America, Russia and the United Kingdom, decided to declare *persona non grata* more than 300 diplomatic representatives—which accordingly had to leave the territory of the receiving State—. In this context, this article undertakes a legal analysis of *persona non grata* declaration. It examines whether recent State practices are coherent with conventional norms and suggests a possible progression. Also, it provides a definition and elements to discuss, categorise and understand better that legal measure.



Palabras clave:

Persona non grata, agente diplomático, actos unilaterales del Estado, relaciones internacionales, Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.



Key Words:

Persona non grata, diplomatic agent, unilateral acts of States, International Relations, Vienna Convention on Diplomatic Relations.

Uso de la declaración de *persona non grata* en tiempos de confrontación: un análisis jurídico de las prácticas estatales recientes

Manuel Flores Troche

Introducción

El 29 de diciembre de 2016, durante los últimos días de su administración, el presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, adoptó sanciones contra instituciones e individuos de la Federación de Rusia y decidió declarar *persona non grata* a 35 de diplomáticos de este país —en el contexto de señalamientos de ciberoperaciones tendientes a influir en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016.¹

La reacción no fue inmediata por parte de Rusia,² que estaba a la expectativa del inicio de la nueva administración estadounidense y de la dirección que pretendiera darse a la deteriorada relación

¹ Barack Obama, “Statement by the President on Actions in Response to Russian Malicious Cyber Activity and Harassment”, en Oficina de Prensa de la Presidencia de los Estados Unidos de América, 29 de diciembre de 2016, disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/29/statement-president-actions-response-russian-malicious-cyber-activity> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

² Es oportuno hacer notar que, invocando en el principio de reciprocidad, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (MAEFR) había propuesto al presidente Vladimir Putin una respuesta inminente con medidas similares. Véase Sergéi Lavrov, “Comment by Foreign Minister Sergey Lavrov on Recent US Sanctions and the Expulsion of Russian Diplomats, Moscow”, en MAEFR, 30 de diciembre de 2016, en http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/2583996 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

bilateral.³ Sin embargo, el 27 de julio de 2017, dos días después de que la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobara el proyecto legislativo y el mismo día en que el Senado votaba la ley H. R. 3364, Countering America's Adversaries Through Sanctions Act,⁴ para endurecer las sanciones económicas en contra de Rusia, Corea del Norte e Irán, Moscú adoptó medidas en represalia. El Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (MAEFR) notificó a su contraparte estadounidense que el personal diplomático y técnico en Rusia⁵ debía reducirse a 455 personas: el número de funcionarios (diplomáticos y técnicos) que laboraban en ese momento en la Embajada y consulados rusos en Estados Unidos.⁶

³ Véase “Diplomacia irresponsable: Vladimir Putin dice que Rusia no expulsará diplomáticos de EE.UU. en retaliación por las sanciones de Barack Obama”, en BBC Mundo, 30 de diciembre de 2016, en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38466892> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁴ La Ley H. R. 3364, denominada Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, fue aprobada por el Senado estadounidense la tarde del 27 de julio de 2017. Con observaciones y cuestionamientos sobre su constitucionalidad, el Ejecutivo federal decidió publicarla el 2 de agosto de 2017. Véase Donald J. Trump, “Statement by President Donald J. Trump on the Signing of H.R. 3364”, en Oficina de Prensa de la Presidencia de los Estados Unidos de América, 2 de agosto de 2017, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-h-r-3364/> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018). El texto de esta ley está disponible en Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. Public Law 115-44—Aug. 2, 2017, en <https://www.congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁵ En esta fecha, Estados Unidos contaba con cuatro representaciones en Rusia: la embajada en Moscú y tres consulados generales en las ciudades de Ekaterimburgo, San Petersburgo y Vladivostok. En ellas laboraban más de mil personas, de acuerdo con cifras proporcionadas por el presidente ruso a un medio de comunicación de su país. Así, la medida supondría el cese de funciones de 755 empleados, tanto diplomáticos estadounidenses como personal local ruso. Véase RT, “Putin: 755 US Embassy Staff in Russia must Go, Time to Show we Won't Leave anything Unanswered”, en RT, 30 de julio de 2017, en <https://www.rt.com/news/398019-putin-us-diplomats-sanctions/> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁶ En este caso, no se declararon como *persona non grata* a los funcionarios diplomáticos estadounidenses; el MAEFR solicitó la reducción de personal diplomático acreditado y personal local, pero dejó a la discreción de la parte estadounidense determinar las personas concretas y el mecanismo para ello. En la declaración oficial, publicada en ruso e inglés, se señala: “We suggest that our American counterparts bring the number of diplomatic and technical staff at the US Embassy in Moscow, the consulates general in St Petersburg, Yekaterinburg and Vladivostok, into strict correspondence with the number of Russian diplomats and technical staff currently working in the United States, until September 1, 2017. This means that the total number of

Meses más tarde, en el contexto del caso *Skripal*, el 14 de marzo de 2018 la primera ministra de Reino Unido informó al Parlamento británico que había decidido declarar *persona non grata* a 23 miembros del personal diplomático de Rusia y suspender contactos bilaterales de alto nivel con este Estado.⁷ La respuesta de Moscú no se hizo esperar: el 17 de marzo tomó una determinación similar en relación con 23 diplomáticos británicos y revocó el consentimiento de funcionamiento del consulado de Reino Unido en San Petersburgo.⁸

Días después, el 26 de marzo, el presidente de Estados Unidos, Donald J. Trump, en apoyo a Reino Unido, declaró a 60 agentes diplomáticos rusos en funciones en su territorio como *persona non grata* y ordenó el cierre del consulado de Rusia en Seattle.⁹

De manera adicional, entre el 26 y el 27 de marzo, otros Estados (18 de la Unión Europea, así como Albania, Australia, Canadá, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Noruega y Ucrania), en solidaridad con Reino Unido, en proporciones distintas, declararon *persona non grata* o solicitaron abandonar su territorio a 62 diplomáticos rusos. A éstos se sumó también la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuyo secretario general revocó las acreditaciones de siete oficiales rusos y negó otorgarlas a otros tres que la habían solicitado.¹⁰

American diplomatic and consular office employees in the Russian Federation must be reduced to 455 people". Véase MAEFR, "Foreign Ministry's Statement," 27 de julio de 2017, en http://www.mid.ru/en/press_service/spokesman/official_statement/-/asset_publisher/t2GCdmD8RNIr/content/id/2824435 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁷ Véase Theresa May, "PM Commons Statement on Salisbury Incident Response: 14 March 2018", en GOV.UK, 14 de marzo de 2018, en <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-salisbury-incident-response-14-march-2018> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁸ MAEFR, "Press Release on Summoning UK Ambassador to Russia Laurie Bristow to the Russian Foreign Ministry", 17 de marzo de 2018, en http://www.mid.ru/en/web/guest/o-situacii-vokrug-otpravleniya-s.kripala-i-ego-doceri-v-velikobritanii/-/asset_publisher/milpunj3lj96/content/id/3126746 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁹ The White House, "Background Press Call by Senior Administration Officials on the Expulsion of Russian Intelligence Officers", 26 de marzo de 2018, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/background-press-call-senior-administration-officials-expulsion-russian-intelligence-officers-03262018/> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

¹⁰ Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), "Statement by NATO Secretary General on Further Decisions Following the Use of a Nerve Agent in Salisbury", Comunicado

En respuesta, Rusia adoptó las siguientes contramedidas: el 29 de marzo, 60 diplomáticos estadounidenses fueron declarados *persona non grata* y retiró la autorización de funcionamiento del consulado de ese país en San Petersburgo.¹¹ El 30 de marzo, el MAEFR convocó a los titulares de la misiones diplomáticas de Australia, Albania, Alemania, Canadá, Croacia, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Noruega, Países Bajos, Polonia, República Checa, Rumania, Suecia y Ucrania para entregarles una nota verbal de protesta e informarles que declaraba como *persona non grata* a los miembros de su personal diplomático acreditado, en la misma proporción en que cada Estado lo había decidido respecto de los rusos;¹² disposiciones similares fueron tomadas por Rusia el 2 de abril en relación con Montenegro;¹³ el día 4 en relación con Hungría,¹⁴ y con Georgia,¹⁵ el día 13 del mismo mes.

de prensa, (2018) 041, Bruselas, 27 de marzo de 2018, en https://www.nato.int/cps/en/natobq/news_153223.htm?selectedLocale=en (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

- ¹¹ MAEFR, "Press Release on Deputy Foreign Minister Sergey Ryabkov's Meeting with US Ambassador to Russia Jon Huntsman", 29 de marzo de 2018, en http://www.mid.ru/en/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBhj4Z6e8/content/id/3145543 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018). Véase también MAEFR, "Foreign Minister Sergey Lavrov's Reply to a Media Question about Russia's Retaliation against the Expulsion of Russian Diplomats", 29 de marzo de 2018, en http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3145578 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).
- ¹² MAEFR, "Press Release on Summoning Foreign Ambassadors to the Foreign Ministry", 30 de marzo de 2018, en http://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bu/content/id/3149819 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).
- ¹³ MAEFR, "Press Release on Summoning Ambassador of Montenegro Ramiz Basić to the Foreign Ministry", 2 de abril de 2018, en http://www.mid.ru/en/web/guest/maps/me/-/asset_publisher/jpFa0CAyn8A9/content/id/3151278 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).
- ¹⁴ MAEFR, "Press Release on Summoning the Hungarian Ambassador to the Foreign Ministry", 4 de abril de 2018, en http://www.mid.ru/en/web/guest/o-situacii-vokrug-otpravleniya-s.kripala-i-egodoceri-v-velikobritanii/-/asset_publisher/milpunj3lj96/content/id/3153369 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).
- ¹⁵ MAEFR, "Press Release on Delivery of a Note to Swiss Charge d'Affaires *Ad Interim*", 13 de abril de 2018, en http://www.mid.ru/en/web/guest/maps/ge/-/asset_publisher/uwHHxf8KDaOY/content/id/3169108 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

Bajo la premisa de que la declaración de *persona non grata* es un recurso más bien excepcional, su utilización recurrente, observable en la sucesión de los hechos antes referidos, es una muestra del contexto actual de tensión creciente en las relaciones internacionales, no visto en décadas y que es evidente en múltiples ámbitos, como el político y el económico. En este sentido, la primera ministra de Reino Unido argumentaba ante el Parlamento británico que acciones similares no se habían tomado en los últimos 30 años.¹⁶ En concordancia, el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, se refería al conjunto de medidas como “the biggest reinforcement to our collective defence since the end of the Cold War”.¹⁷

Si bien es posible estudiar estos acontecimientos desde distintas perspectivas, este artículo se centra en una sola arista: la jurídica, con ello sus propósitos son ofrecer un análisis jurídico de la declaración de *persona non grata*, vinculada con las inmunidades de los agentes diplomáticos, indagar si las prácticas estatales recientes se apegan a las normas convencionales, si ofrecen indicios de evolución, así como brindar elementos de discusión que contribuyan a comprender mejor esta institución.

En la primera parte, de enfoque teórico, se analiza la naturaleza y el régimen jurídico de la declaración de *persona non grata*, para de ese modo desentrañar la teleología de la institución jurídica y establecer una definición. En la segunda parte, de orientación práctica, se realiza un estudio sistemático de las decisiones estatales asociadas con los hechos descritos anteriormente.

Naturaleza y régimen jurídico

Revisar los antecedentes históricos y el régimen jurídico de la declaración de *persona non grata* aportará elementos para comprender la finalidad de la institución y dilucidar su naturaleza jurídica; asimismo, sentará las bases sobre las cuales se valorará la aplicación concreta que realizan los Estados.

¹⁶ Véase T. May, *op. cit.*

¹⁷ OTAN, *op. cit.*

Antecedentes y régimen jurídico de la declaración de persona non grata

Aunque los sujetos de derecho internacional se hayan diversificado, los actores en el escenario de las relaciones internacionales hayan evolucionado y la revolución digital haya dado paso a la era de la sociedad de la información, aún es vigente aseverar que el Estado continúa teniendo un lugar preponderante, y que el establecimiento de misiones diplomáticas permanentes, instaladas en el territorio de otro Estado y de manera recíproca, constituye el mecanismo idóneo para mantener relaciones diplomáticas.

En el desarrollo y la conducción de estas relaciones interestatales, los agentes diplomáticos o representantes del Estado tienen una importancia fundamental. Son ellos los que personifican al Estado, le dan voz, actúan en su nombre y, en conjunto, gracias a su permanencia y continuidad contribuyen a que exista cohesión en el sistema internacional.¹⁸

En este contexto, y desde un punto de vista jurídico, conviene entonces examinar bajo cuáles bases normativas reposa el establecimiento de relaciones diplomáticas entre los Estados, el envío de misiones diplomáticas y la actividad de los representantes estatales.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas adoptada el 18 de abril de 1961 fue la culminación de un largo proceso de codificación.¹⁹ Contiene el conjunto de reglas consuetudinarias que rigen

¹⁸ En este sentido, véase Thomas D. Grant, Reseña a Paul Behrens, *Diplomatic Interference and the Law*, en *American Journal of International Law*, vol. 110, núm. 4, octubre de 2016, pp. 845-854, en <https://doi.org/10.1017/S0002930000763354> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

¹⁹ La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 no fue el resultado del primer intento de codificación de las normas consuetudinarias de esta materia en un instrumento jurídico. Existen dos documentos que le antecedieron: el primero fue el reglamento sobre los agentes diplomáticos, adoptado por las potencias participantes del Congreso de Viena, el 19 de marzo de 1815, y que se anexó al Acta final del Congreso; el segundo fue la Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, suscrita en la Sexta Conferencia Internacional Americana, La Habana, 20 de febrero de 1928. Estos dos documentos fueron considerados por la Comisión de Derecho Internacional en el proceso de codificación que inició en 1952 con la resolución 685 (VII) de la Asamblea General de la ONU y que concluyó hasta 1961. El texto integral de la Convención de Viena de 1961 se encuentra disponible en <https://treaties>.

las relaciones diplomáticas entre los Estados. En ella se establecen, *inter alia*, las funciones de las misiones y su personal; los mecanismos para garantizar y proteger la acción tanto de la misión como de sus miembros (privilegios e inmunidades); así como el procedimiento de acreditación, las obligaciones y los supuestos de terminación de funciones de los agentes diplomáticos.

En el preámbulo de la Convención se asienta su fundamento teleológico y su propósito: coadyuvar a la paz y la seguridad internacionales. En efecto, como lo explica Claude-Albert Colliard, uno de los aspectos fundamentales plasmados en el preámbulo es la afirmación de su finalidad política: en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas, la Convención de Viena de 1961 busca contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como a favorecer el desarrollo de relaciones de amistad entre las naciones.²⁰

En relación con la declaración de *persona non grata*, el artículo 9 de la Convención de 1961 establece:

1. El Estado receptor podrá, en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, *comunicar al Estado acreditante* que el jefe u otro *miembro del personal diplomático* de la misión es *persona non grata*, o que cualquier otro miembro del personal de la misión no es aceptable. *El Estado acreditante retirará entonces a esa persona o pondrá término a sus funciones* en la misión, según proceda. Toda persona podrá ser declarada *non grata* o no aceptable antes de su llegada al territorio del Estado receptor.
2. Si el Estado acreditante se niega a ejecutar o no ejecuta en un plazo razonable las obligaciones que le incumben a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1, el Estado receptor podrá negarse a reconocer como miembro de la misión a la persona de que se trate. [Las cursivas son del autor.]

un.org/doc/Treaties/1964/06/19640624%2002-10%20AM/Ch_III_3p.pdf (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

²⁰ Véase Claude-Albert Colliard, “La Convention de Vienne sur les Relations Diplomatiques”, en *Annuaire Française de Droit International*, vol. 7, 1961, p. 8.

La Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, adoptada en la Sexta Conferencia Internacional Americana, La Habana, 20 de febrero de 1928,²¹ antecedente de la Convención de Viena de 1961, contenía ya disposiciones sobre lo que denominaba *retiro* de personal diplomático del Estado receptor:

Artículo 7. Los Estados son *libres en la elección de sus funcionarios diplomáticos*; pero no podrán investir con estas funciones a nacionales del Estado en que la misión debe actuar, sin el consentimiento de éste.

Artículo 8. Ningún Estado podrá acreditar sus funcionarios diplomáticos ante los demás Estados, sin previo arreglo con éstos. Los *Estados pueden negarse a admitir un funcionario diplomático de los otros, o, habiéndolo admitido ya, pedir su retiro, sin estar obligados a expresar los motivos de su resolución.* [Las cursivas son del autor.]

Conviene hacer notar, sobre estas disposiciones, que la Sexta Conferencia Internacional Americana consideraba oportuno reconocer, por un lado, que existía el principio de libertad del Estado para designar a los agentes que lo representan (art. 7). Por otro lado, aceptaba la facultad discrecional del Estado para negarse a admitir a uno de éstos o para solicitar al Estado que envía que un diplomático ya admitido sea *retirado* de su territorio nacional (art. 8).

Aunque con adecuaciones relativas a la naturaleza del funcionario consular, el artículo 23 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963²² retoma la noción de la declaración de *persona non grata* contenida en la Convención de Viena de 1961. Además, aporta precisiones sobre la aplicación al reconocer la necesidad de un *plazo razonable* para cumplir con la decisión de retiro del personal consular:

²¹ Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-25.html> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

²² El texto integral de la Convención de Viena de 1963 está, disponible en https://treaties.un.org/doc/Treaties/1967/06/19670608%2010-36%20AM/Ch_III_6p.pdf (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

Artículo 23.

1. El Estado receptor podrá comunicar en todo momento al Estado que envía que un funcionario consular es *persona non grata*, o que cualquier otro miembro del personal ya no es aceptable. En ese caso, el Estado que envía retirará a esa persona, o pondrá término a sus funciones en la oficina consular, según proceda.
2. Si el Estado que envía se negase a ejecutar o no ejecutase *en un plazo razonable* las obligaciones que le incumben a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, el Estado receptor podrá retirar el exequátur a dicha persona, o dejar de considerarla como miembro del personal consular.
3. Una persona designada miembro de la oficina consular podrá ser declarada no aceptable antes de su llegada al territorio del Estado receptor, o antes de que inicie sus funciones en aquélla si está ya en dicho Estado [...]. [Las cursivas son del autor.]

Como puede observarse, las disposiciones contenidas en las convenciones de Viena de 1961 y de 1963 consideran dos supuestos distintos de aplicación de la declaración de *persona non grata* (dependiendo del momento en que ocurren): es posible recurrir a ella antes de que el agente diplomático llegue al Estado receptor, o bien, con posterioridad, una vez que aquél se encuentra en funciones en el territorio del receptor. En este artículo se analiza únicamente este segundo supuesto.

Hacia la integración de una noción de su naturaleza jurídica

En la doctrina jurídica existen múltiples explicaciones sobre la naturaleza de la declaración de *persona non grata*, las cuales, pese al enfoque distinto, contribuyen a su cabal entendimiento y facilitan la integración de una definición comprensiva.

Desde el punto de vista del derecho internacional, la declaración de *persona non grata* se clasifica como un acto unilateral del Estado. En este sentido se pronuncia Carlo Santulli, quien subraya también que los actos unilaterales del Estado desempeñan un papel de gran importancia en la formación de las normas de derecho internacional. Según

la clasificación de Santulli, la declaración de *persona non grata* sería un acto unilateral imputable a un Estado, expresado en una decisión voluntaria adoptada por los representantes de éste, en el ejercicio de las facultades con las que se encuentran investidos de acuerdo con el orden jurídico nacional, y que tiene como finalidad la formación de una situación jurídica, con base en una facultad estatal discrecional.²³

Por otro lado, en el detallado análisis que lleva a cabo sobre la Convención de Viena de 1961, Colliard subraya que la declaración de *persona non grata* es una limitación general a la libertad de designación de miembros de la misión diplomática del Estado acreditante, una libertad reconocida en la Convención sobre Funcionarios Diplomáticos de 1928 y que actualmente está plasmada en el artículo 7 de la Convención de Viena de 1961. En consecuencia, sin intervenir en la designación soberana del personal diplomático que representa al Estado que envía, el Estado receptor podría anular la decisión del primero declarando *persona non grata* a un agente diplomático en su territorio, quien, como resultado, tendría que concluir anticipadamente sus funciones en la misión diplomática.²⁴

Otros académicos enmarcan la declaración de *persona non grata* en el derecho diplomático y la asocian con limitaciones a los privilegios e inmunidades que son reconocidos a los agentes diplomáticos.²⁵ En efecto, estos últimos, como representantes del Estado en las relaciones interestatales, realizan múltiples funciones, entre ellas las descritas en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.²⁶ Para llevar a cabo

²³ Véase Carlo Santulli, *Introduction au droit international. Formation, application, exécution*, París, A. Pedone, 2013, pp. 111-123.

²⁴ En este sentido, véase C. A. Colliard, *op. cit.*, p. 20.

²⁵ En este sentido, véase Marcel Hendrapati, "Legal Regime of Persona Non Grata and the Namru-2 Case", en *Journal of Law, Policy and Globalization*, vol. 32, 2014, pp. 161-170; Veronica L. Maginnis, "Limiting Diplomatic Immunity: Lessons Learned from the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations", en *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 28, núm. 3, 2002, pp. 989-1023; y Amer Fakhoury, "Persona Non Grata: The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State", en *Journal of Law, Policy and Globalization*, vol. 57, 2017, pp. 110-121.

²⁶ 1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en: a) representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; b) proteger en el Estado receptor los intereses del

sus actividades de manera efectiva, libre e independiente, sin temer persecución política en el Estado receptor, los agentes diplomáticos poseen privilegios e inmunidades, necesarios para el eficiente funcionamiento del proceso diplomático y para garantizar la estabilidad de las relaciones internacionales.²⁷

Sin embargo, partiendo de la premisa de que la inmunidad e inviolabilidad corresponden al Estado y no la persona *per se*, los agentes diplomáticos no pueden prevalerse de esta inmunidad para actuar sin límites o a voluntad en el Estado receptor. El numeral 1 del artículo 41 de la Convención de Viena de 1961 establece claramente que los diplomáticos están obligados a respetar la legislación local y abstenerse de interferir en asuntos internos del Estado receptor.²⁸

Aunque pareciera que, debido a la inmunidad de jurisdicción de los agentes diplomáticos, el Estado receptor estuviera desprovisto de mecanismo alguno para hacer frente a eventuales violaciones graves de su orden jurídico cometidas por aquellos, la Convención de Viena de 1961 establece una alternativa para la terminación de la comisión de servicio del miembro del personal diplomático en cuestión: la declaración de *persona non grata*.²⁹

En efecto, es posible distinguir dos vías de terminación de funciones de los representantes diplomáticos. Por un lado, la terminación derivada de la decisión del Estado acreditante de concluir la comisión de servicio de un agente diplomático, sea por haber expirado el plazo de tal comisión

Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; c) negociar con el gobierno del Estado receptor; d) enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; e) fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

2 Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática.

²⁷ En este sentido, véase V. L. Maginnis, *op. cit.*, p. 992, y A. Fakhoury, *op. cit.*

²⁸ 1. Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor. También están obligados a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado.

²⁹ En este sentido, véase V. L. Maginnis, *op. cit.*

o por alguna otra razón interna, la cual se formaliza ante el Estado receptor mediante una notificación oficial. Por otro lado, se encuentra la declaración de *persona non grata* que es también una forma atípica de terminación de la comisión, que puede producirse como medida del Estado receptor ante una acción del agente diplomático que atenta o causa daño a sus intereses; por ejemplo, perpetrar un crimen grave, efectuar espionaje o incluso interferir en los asuntos internos del Estado.³⁰

Refiriéndose al aspecto funcional de la medida, Marcel Hendrapati afirma que la declaración de *persona non grata* y la consecuente retirada del agente estatal es un mecanismo que busca establecer equilibrio y justicia entre el principio de soberanía del Estado receptor, cuyo orden jurídico interno fue transgredido por un agente diplomático, y los principios de inviolabilidad e inmunidad del Estado acreditante que protegen a este agente.³¹

Antes de concluir este apartado, es oportuno mencionar la teoría de Carles Pérez-Desoy i Fages, quien realiza un estudio sistemático de las formas en que puede producirse la ruptura de relaciones diplomáticas. Aunque se abstiene de categorizar propiamente la naturaleza jurídica de la declaración de *persona non grata*, la inscribe dentro del proceso de deterioro de relaciones internacionales entre dos Estados que, en un contexto de tensión, contribuye a la escalada de una crisis diplomática. Para Pérez-Desoy el proceso de ruptura de relaciones internacionales sigue las siguientes fases, en principio progresivas, aunque con un desarrollo único en cada caso: 1) convocatoria del embajador, 2) declaración de *persona non grata* de funcionarios diplomáticos, 3) llamada a consultas del embajador, 4) expulsión del embajador, 5) retirada del embajador, 6) suspensión temporal de las actividades de la embajada y retirada del personal diplomático y, finalmente, 7) ruptura de relaciones diplomáticas.³²

³⁰ En este sentido, véase M. Hendrapati, *op cit.*, p. 163.

³¹ *Ibid.*, p. 165.

³² Carles Pérez-Desoy i Fages, "La ruptura de las relaciones diplomáticas: una aproximación sistemática con una referencia especial a las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en la praxis diplomática", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 26, diciembre de 2013, en www.reei.org/index.php/revista/num26/archivos/Notas_PEREZ_DESOY_Carles.pdf (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

Al integrar los elementos esbozados anteriormente, es posible construir una definición comprehensiva de la naturaleza jurídica de la declaración de *persona non grata* como un acto unilateral y discrecional del Estado, expresado en una decisión adoptada por sus representantes, limitativo de la libertad de designación de los miembros de una misión diplomática o una oficina consular de otro Estado, asociado generalmente con la comisión de conductas incompatibles con el estatus diplomático, cuyo efecto eventual es la conclusión anticipada de la comisión de servicio del agente diplomático o consular y su retirada del Estado receptor.

Además, resulta oportuno agregar que, si bien en determinadas circunstancias este acto unilateral busca conciliar los principios de inmunidad e inviolabilidad del Estado acreditante y sus agentes con el de soberanía territorial del Estado que envía, por su importante carga política, recurrir a esta institución causa un deterioro de las relaciones bilaterales entre los Estados involucrados.

Una vez revisados someramente los antecedentes del régimen convencional aplicable, establecida su finalidad y su naturaleza jurídica, conviene ahora analizar las prácticas estatales recientes y hacer una comparación entre las disposiciones convencionales y la aplicación concreta que realizan los Estados.

Observaciones sobre el uso de la declaración de *persona non grata* en la práctica estatal reciente

La práctica de los Estados resulta de gran relevancia en el proceso progresivo de formación de normas consuetudinarias y de evolución del derecho internacional.³³ En este sentido, en esta segunda parte se estudiarán de manera sistemática los actos estatales indicados en la sección introductoria. Se trata de 30 decisiones, de 29 Estados, por me-

³³ Para un análisis comprehensivo de la costumbre como fuente del derecho internacional, véase Manuel Becerra Ramírez, *Las fuentes contemporáneas del derecho internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Estudios Jurídicos, 316), 2017, pp. 50-75, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4671/7.pdf> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

dio de las cuales declararon como *persona non grata* a más trescientos agentes diplomáticos, entre diciembre de 2016 y abril de 2018, y que de manera oficial y pública fueron hechas del conocimiento de la comunidad internacional.³⁴ Éstas serán comparadas con las disposiciones convencionales aplicables para tratar de identificar —de existir— algún indicio de evolución en la práctica estatal. Asimismo, se propondrá una categorización de los elementos para comprender mejor esta institución jurídica.

En este sentido, primero se revisarán algunos aspectos formales de las declaraciones de *persona non grata*. Después, se analizarán los aspectos de fondo o de contenido de estos actos estatales.

Revisión de los aspectos formales de la declaración de persona non grata

En la práctica diplomática, la forma de los actos tiene una relevancia particular e incluso un contenido político implícito. Por ello, resulta ilustrativo observar cuál era la jerarquía del representante estatal que comunicó la decisión de la declaración de *persona non grata* y el mecanismo que se eligió para notificarla y hacerla del dominio público.

Jerarquía del representante del Estado que hace pública la decisión

El artículo 9 de la Convención de Viena de 1961 únicamente indica que el Estado receptor tiene la potestad de “comunicar” al acreditante una eventual declaración de *persona non grata*, pero no especifica el mecanismo que debe emplearse. Por ello, ante la ausencia de disposiciones particulares, es dable recurrir a los principios generales y afirmar que estarán facultados para realizar tal acto los representantes del Estado que, de

³⁴ De acuerdo con la información difundida de manera oficial, 325 personas con calidad de representantes diplomáticos fueron declarados *persona non grata* en el periodo referido. Esta cifra excluye la reducción de personal diplomático y funcionarios locales de las representaciones diplomáticas y consulares de Estados Unidos en Rusia, que tuvo lugar en agosto de 2017, puesto que tal disminución no fue resultado de una declaración de *persona non grata*. Véase RT, *op. cit.*

conformidad con su orden jurídico interno, estén investidos de las atribuciones necesarias para ello, en el ámbito de la política exterior.

En las relaciones interestatales el jefe de Estado, el ministro de gobierno encargado de las relaciones exteriores, así como el jefe de misión diplomática o el representante permanente ante una organización internacional, son los funcionarios del Estado que por antonomasia lo representan.

Si bien, en principio, la declaración de *persona non grata* es notificada al Estado acreditante por los canales diplomáticos tradicionales (el MAE lo comunica a su contraparte —en ocasiones incluso después de haber efectuado el anuncio oficial— vía nota verbal), la difusión pública de tal decisión puede ser hecha por representantes del Estado de distinta jerarquía.

En la muestra, en la mayoría de las ocasiones el MAE fue el portavoz de la decisión adoptada por el gobierno del Estado. Sin embargo, algunas veces expresamente se enfatizó que la determinación había sido adoptada por el jefe de Estado o de Gobierno. Es el caso de Bélgica, Estados Unidos,³⁵ Finlandia,³⁶ Países Bajos, Reino Unido y Ucrania³⁷, donde además, la medida fue dada a conocer directamente por la oficina de prensa del titular del poder ejecutivo.

Mención particular merecen Países Bajos y Reino Unido. En el primer caso, la declaración de *persona non grata* de dos agentes diplomáticos rusos se hizo pública mediante un comunicado de prensa oficial distribuido únicamente en la cuenta del primer ministro en la red social Facebook.³⁸

³⁵ Véase B. Obama, *op. cit.*

³⁶ Government Communications Department, “President of the Republic and Ministerial Committee on Foreign and Security Policy Decided on Finland’s Actions Following Salisbury Nerve Agent Attack”, Comunicado de prensa 152/2018, 26 de marzo de 2018, en <https://www.presidentti.fi/en/news/president-of-the-republic-and-ministerial-committee-on-foreign-and-security-policy-decided-on-finlands-actions-following-salisbury-nerve-agent-attack/> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

³⁷ Petró Poroshenko, “Statement by the President of Ukraine on the Expulsion of 13 Russian Diplomats from the Ukrainian Territory”, 26 de marzo de 2018, en <https://www.president.gov.ua/en/news/zayava-prezidenta-ukrayini-shodo-vidvoennya-z-ukrayinskoyi-46622> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

³⁸ El primer ministro del Reino de los Países Bajos, Mark Rutte, publicó una declaración en su cuenta oficial de Facebook el 26 de marzo de 2018. Véase Mark Rutte, “26 maart Reactie op aanslag Salisbury”, en Berichten minister-president op social media, maart 2018, en <https://www.>

En Reino Unido la primera ministra May comunicó personalmente la decisión de declarar como *persona non grata* a 23 funcionarios diplomáticos rusos, en una comparecencia pública ante el Parlamento británico.³⁹

En este sentido, considerando el contexto particular de las relaciones bilaterales de las partes, la jerarquía del portavoz de la decisión tiene una vinculación estrecha con la relevancia política que el Estado busca atribuir a la declaración misma. Por otro lado, el uso de redes sociales para hacer pública la determinación estatal ejemplifica la tendencia de transición hacia una sociedad de la información.⁴⁰ Aunque estas particularidades pueden ser relevantes para un análisis político, desde el punto de vista jurídico estas prácticas no sugieren modificaciones ni transgresión al requisito normativo esencial: que el representante estatal que adopte o comunique la decisión esté investido con las facultades para ello, de acuerdo con su derecho interno.

Mecanismo por el cual se notifica la decisión

Aunque la mayoría de los documentos públicos sobre las declaraciones de *persona non grata* contenían escasa información al respecto, algunos dan cuenta sobre el mecanismo por el cual el Estado receptor notificó al acreditante su decisión.

Estados como Alemania, Montenegro y Rumania explicaron simplemente que la embajada rusa en su territorio había sido informada de que alguno de sus miembros había sido incluido en la declaración de *persona non grata*. Esto implicaría, de acuerdo con la práctica diplomática, el envío de una nota verbal notificando la determinación.

rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/mark-rutte/social-media-minister-president/maart-2018 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

³⁹ Véase T. May, *op. cit.*

⁴⁰ El ministro de Asuntos Exteriores de Letonia también comunicó su decisión de declarar *persona non grata* a un diplomático ruso vía Twitter. Véase Edgars Rinkēvičs, (@edgarsrinkevics), "In Solidarity with UK over #SalisburyAttack and for Violation of Vienna Convention Latvia Joins many #EU Countries Expelling Russian Diplomat as well as Blacklisting a Russian Citizen", 26 de marzo de 2018, 6:57, en Twitter, en <https://twitter.com/edgarsrinkevics/status/978254580688531460> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

En otros casos, no solamente se entregó una nota diplomática, sino que, buscando revestir de solemnidad el acto (y destacar también su trascendencia), se convocó al embajador correspondiente al MAE del Estado que adoptó la medida para hacerle entrega personalmente de la nota de protesta y comunicarle la decisión. Este método fue elegido por Dinamarca, Estonia, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Lituania, Moldavia, Noruega y Rusia. En este último país, por ejemplo, el viceministro de Asuntos Exteriores comunicó personalmente a los embajadores de Estados Unidos y Reino Unido las contramedidas adoptadas por haber declarado como *persona non grata* a su personal diplomático.⁴¹

En relación con la notificación, ante la ausencia de lineamientos explícitos en el artículo 9 de la Convención de Viena de 1961, se observa que los Estados continúan recurriendo a la práctica diplomática tradicional para notificar la declaración de *persona non grata*. Además, es dable afirmar que el mecanismo elegido para efectuarla está igualmente asociado con la importancia política que pretende atribuirse al acto.

Revisión de los aspectos de contenido de la declaración de persona non grata

Al analizar ahora el contenido de las declaraciones estatales oficiales, primero se examinará el fundamento jurídico invocado, luego las razones esgrimidas para adoptarlas y, por último, el plazo impuesto para su cumplimiento y su alcance.

Fundamento jurídico que sustenta la decisión

Dado que la declaración de *persona non grata* es un acto unilateral del Estado que interfiere con la libertad de designación de los agentes

⁴¹ MAEFR, "Press Release on Summoning UK Ambassador to Russia Laurie Bristow to the Russian Foreign Ministry", 17 de marzo de 2018, en http://www.mid.ru/en/web/guest/o-situacii-vokrug-otravlenia-s-skripala-i-ego-doceri-v-velikobritanii/-/asset_publisher/milpunj3lj96/content/id/3126746 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018); MAEFR, "Press Release on Deputy Foreign Minister Sergey Ryabkov's Meeting with US Ambassador to Russia Jon Huntsman", 29 de marzo de 2018, en http://www.mid.ru/en/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBj4Z6e8/content/id/3145543 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

diplomáticos y, por lo tanto, afecta de manera negativa las relaciones interestatales, es esencial que el Estado indique cuál es el sustento jurídico en el que cimienta su adopción.

Al respecto, resulta preocupante observar que, en la muestra de documentos analizados, dos terceras partes de los Estados no indicaron ninguna base jurídica para respaldar su actuación. Sólo un tercio acertadamente fundamentó su determinación en la Convención de Viena de 1961.⁴² Canadá invocó también la Convención de Viena de 1963, al declarar *persona non grata* a tres miembros del personal diplomático ruso en Ottawa y también a un agente consular ruso en Montreal.⁴³ Mención particular merecen los MAE de Macedonia⁴⁴ y Polonia⁴⁵ que sustentaron el acto, con precisión, en el artículo 9 de la Convención de Viena de 1961.

Como se advierte, un gran número de Estados omitieron fundar sus actos en las normas de derecho internacional. Si bien recurrir a la declaración de *persona non grata* es una prerrogativa de los Estados Miembros de las convenciones de Viena de 1961 y 1963, éstos tienen la obligación de comunicar a la contraparte afectada las bases de su actuación.

Motivación subyacente de la decisión

Ni las disposiciones convencionales de la Convención de Viena de 1961 ni de la Convención de Viena de 1963 imponen al Estado el deber de jus-

⁴² Se trata de Australia, Canadá, Estonia, Letonia, Macedonia, Moldavia, Polonia, Reino Unido, Rumania y Rusia.

⁴³ MAE de Canadá, "Canada Expels Russian Diplomats in Solidarity with United Kingdom", 26 de marzo de 2018, en <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/03/canada-expels-russian-diplomats-in-solidarity-with-united-kingdom.html> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁴⁴ MAE de Macedonia, "Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Macedonia", 26 de marzo de 2018, en http://www.mfa.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=2628:soopshenie-na-ministerstvoto-za-nadvoreshni-raboti-na-republika-makedonija&catid=52&Itemid=684&lang=en (fecha de consulta: 4 de noviembre de 2018).

⁴⁵ MAE de Polonia, "Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland", 26 de marzo de 2018, en https://www.msz.gov.pl/en/news/statement_by_the_ministry_of_foreign_affairs_of_the_republic_of_poland_1 (fecha de consulta: 4 de noviembre de 2018).

tificar una declaración de *persona non grata*; no obstante, todos los Estados optaron por explicar las razones que motivaron el acto unilateral. Algunos señalaron consideraciones de naturaleza política, otros argumentaron que la medida fue adoptada en respuesta a la comisión de acciones que atentaron contra su orden jurídico interno y algunos más invocaron la reciprocidad como razón de la contramedida.

En efecto, se observó que los principales motivos esgrimidos por los Estados para adoptar las declaraciones de *persona non grata* fueron de naturaleza política: por la afectación a valores o principios comunes. En la mayoría de los casos (dos tercios), los Estados arguyeron haber tomado la decisión en “solidaridad” con Reino Unido.

Así, los gobiernos de Bélgica, España, Finlandia y Suecia apelaron a la coordinación regional europea,⁴⁶ y explicaron haber declarado a los diplomáticos rusos como *persona non grata* en “consonancia con lo acordado” por los miembros del bloque regional.⁴⁷ Finlandia precisó, además, que si bien la medida era coordinada, se había adoptado en el marco de competencias de las autoridades nacionales y cada Estado había actuado con base en un análisis propio.⁴⁸

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina, la declaración de *persona non grata* es aplicable, generalmente, en casos en que el agente diplomático o consular concernido por la decisión actúa de manera inconsistente con la legislación local, interfiere con la política interna, visita áreas restringidas del Estado receptor, comete alguna infracción o delito penal, realiza actividades de espionaje o promueve actividades subversivas.⁴⁹

⁴⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, “Expulsión de funcionarios de la Embajada de la Federación de Rusia,” Comunicado 040, Madrid, 26 de marzo de 2018, en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2018_COMUNICA_DOS/20180326_COMU040.aspx (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁴⁷ Primer ministro del Reino de Bélgica “Affaires Skripal”, 27 de marzo de 2018, disponible en <http://premier.fgov.be/fr/affaires-skripal> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018); Gobierno de Suecia, “Sweden Has Decided to Expel a Russian Diplomat Following the Salisbury Attack”, 26 de marzo de 2018, en <https://www.government.se/press-releases/2018/03/sweden-has-decided-to-expel-a-russian-diplomat-following-the-salisbury-attack2/> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁴⁸ Véase Government Communications Department, *op. cit.*

⁴⁹ Véase A. Fakhoury, *op. cit.*

En la especie, Australia,⁵⁰ Canadá⁵¹ y Estados Unidos⁵² argumentaron que los agentes estatales objeto de la medida habían realizado actividades inconsistentes con su estatus diplomático. El mismo motivo fue empleado por dos de los Estados bálticos: Estonia⁵³ y Lituania.⁵⁴

En el mismo orden de ideas, Australia y Reino Unido señalaron en su justificación que los diplomáticos rusos eran oficiales que realizaban actividades de inteligencia bajo un estatus distinto (*undeclared intelligence officer*).⁵⁵ Estados Unidos usó términos similares y argumentó que como resultado de la medida se reducirían las capacidades de realizar actividades de espionaje en su territorio.⁵⁶

Entre las razones más severas para adoptar la declaración de *persona non grata* se encontró la de emplear el estatus diplomático para realizar actividades que socaven la seguridad nacional e interferir con la democracia del país. Canadá y Estados Unidos incluyeron este razonamiento en sus determinaciones.⁵⁷

Finalmente, es posible recurrir a la declaración de *persona non grata* como contramedida, en respuesta a una acción similar de otro Estado, que se estima infundada. Es el caso de Rusia que explicó haber adoptado las decisiones como contramedida, por haber sido objeto de actos que consideró fueron opuestos al derecho internacional. También invocó el principio de reciprocidad y señaló que las decisiones mediante las cua-

⁵⁰ MAE de Australia, "Response to Nerve Agent Attack", 27 de marzo de 2018, en https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2018/jb_mr_180327.aspx (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁵¹ Véase MAE de Canadá, *op. cit.*

⁵² Véase B. Obama, *op. cit.*

⁵³ MAE de Estonia "Foreign Minister Mikser: The Salisbury Attack Is Not Only a Dispute between the UK and Russia", 26 de marzo de 2018, en <https://vm.ee/en/news/foreign-minister-mikser-sa-lisbury-attack-not-only-dispute-between-uk-and-russia> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁵⁴ MAE de Lituania, "Russia is Informed about Lithuania's Response to the Attack in the UK", 26 de marzo de 2018, en <https://www.urmlt/default/en/news/russia-is-informed-about-lithuanias-response-to-the-attack-in-the-uk> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2018).

⁵⁵ Véase T. May, *op. cit.*; y MAE de Australia, *op. cit.*

⁵⁶ Véase The White House, *op. cit.*

⁵⁷ Véase The White House, *op. cit.*; y MAE de Canadá, *op. cit.*

les declaró *persona non grata* a agentes diplomáticos de 28 países, fueron proporcionales a aquellas adoptadas por sus contrapartes respecto de los diplomáticos rusos.⁵⁸

En suma, en relación con la motivación o justificación de la declaración *persona non grata*, se observa una práctica progresiva de los Estados que *motu proprio*, sin que exista obligación jurídica, exponen y hacen públicas las razones subyacentes de sus actos unilaterales. Igualmente, se aprecia una preponderancia de motivos políticos detrás de estas decisiones.

Plazo para cumplimentar la medida y su alcance

La Convención de Viena de 1961, como se indicó previamente, no hace referencia al plazo que tendrá el agente diplomático sujeto a la declaración de *persona non grata* para abandonar el territorio del Estado receptor. Es la Convención de Viena de 1963 la que se refiere a un “plazo razonable” para que el agente salga del territorio del Estado acreditante. Sin embargo, estas convenciones dejan a la discreción del Estado receptor determinar el periodo preciso para ello.

En la muestra, sólo en un tercio de las declaraciones públicas se indicó el plazo para cumplir la medida. La mayoría de los Estados concedieron siete días.⁵⁹ En extremos opuestos se situaron Estados Unidos, que en diciembre de 2016 otorgó 72 horas a los diplomáticos rusos para dejar su territorio,⁶⁰ y Bélgica y Países Bajos que autorizaron dos semanas para el retiro del personal.

Algunas decisiones tuvieron un amplio alcance e incluyeron a la familia del personal diplomático. Es el caso de Estados Unidos, quien, en las declaraciones de *persona non grata* que adoptó en 2016 y 2018, explícitamente indicó que no sólo los agentes diplomáticos rusos objeto de la

⁵⁸ Véase S. Lavrov, *op. cit.*; MAEFR, “Press Release on Summoning UK Ambassador to Russia...”

⁵⁹ Es el caso de Alemania, Australia, Francia, Italia, Moldavia, Montenegro, Reino Unido y Rusia. Aunque éste último otorgó también un periodo de dos semanas, en los casos en que sus diplomáticos recibieron tal plazo para dejar el país receptor.

⁶⁰ Véase B. Obama, *op. cit.*

medida, sino también sus familias debían abandonar su territorio en el mismo plazo.⁶¹

Al respecto, resulta oportuno recordar que la Convención sobre Funcionarios Diplomáticos de 1928 enfatizó en los artículos 24 y 25 que, en caso de fallecimiento del funcionario diplomático, los miembros de su familia continuarían gozando de inmunidad por “un plazo razonable”, hasta dejar el territorio del Estado acreditante; lo mismo en el supuesto de término de la comisión del diplomático. Disposiciones similares se encuentran codificadas en las convenciones de Viena de 1961 y 1963. Incluso, una protección particular pareciera reconocerse a la familia, si se consideran de manera sistemática los artículos 39, 40 y 44 de la Convención de Viena de 1961.

Ciertamente, es dable suponer que una vez que el agente del Estado ha concluido anticipadamente su comisión, la familia no tendrá razones para permanecer en el Estado receptor. No obstante, dado que los familiares de los diplomáticos no representan al Estado que envía, no son objeto directo de la declaración y tomando en cuenta lo complejo que resulta para una familia cambiar de residencia de manera súbita, fijar un término estricto para su salida resulta inaplicable e innecesario.

Reflexiones finales

Al regular las relaciones entre los sujetos de las relaciones internacionales, el derecho internacional busca proporcionar el andamiaje necesario para una coexistencia organizada, pacífica y constructiva entre los Estados. El derecho internacional no está ideado como un instrumento para la confrontación. Los mecanismos de sanción son excepcionales y *ultima ratio*. Como lo recoge claramente la Carta de las Naciones Unidas, base del orden público internacional, éste tiene como propósito mantener la paz y la seguridad internacionales y evitar situaciones internacionales susceptibles de conducir a su quebrantamiento.

En concordancia, la finalidad de las convenciones de Viena de 1961 y 1963 es establecer reglas que contribuyan a que las relaciones interes-

⁶¹ Véase B. Obama, *op. cit.* y The White House, *op. cit.*

tatales sean armónicas, sin importar las eventuales diferencias. Aspiran a favorecer, así, el desarrollo de relaciones de amistad entre los Estados. Todas las herramientas contenidas en estos convenios internacionales, incluida la declaración de *persona non grata*, persiguen ese fin último.

En este contexto, el resultado del análisis de las prácticas estatales consideradas en esta muestra heterogénea es de claros oscuros. Por un lado, sugiere la existencia de cierta evolución en la aplicación de la declaración de *persona non grata*: de manera voluntaria, los Estados parecieran aceptar la existencia de una obligación implícita de motivarla o justificarla. Es decir, explican y hacen públicas las razones por las cuales la adoptaron. Sea como una forma de *accountability* hacia la ciudadanía o hacia la comunidad internacional, sea con la intención de reducir el posible efecto negativo en las relaciones interestatales.

Por otro lado, sin embargo, las prácticas también revelan una instrumentalización de la normas del derecho internacional. Dejan en evidencia un uso desmedido de la declaración de *persona non grata*, muchas veces basado en razones políticas, que se aparta de la esencia de la convención, produciendo inestabilidad. Al recurrir a ella por razones políticas, así como al emplearla como represalia o contramedida, la declaración de *persona non grata* se desvirtúa y pareciera servir como una herramienta tendiente más a la confrontación que al equilibrio conciliador.

Congruentes con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas que han suscrito, los Estados deben aplicar el derecho internacional como instrumento de convivencia pacífica. Deben agotar todas las alternativas y opciones de diálogo. Así lo exige esta era de estrecha interdependencia global y de frágiles equilibrios.