



EL ASILO DIPLOMÁTICO A DEBATE

México vs. Ecuador y Ecuador vs. México
en la Corte Internacional de Justicia

GUILLERMO E. ESTRADA ADÁN

Coordinador

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

69

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 69

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaría Técnica

Miguel López Ruiz
Roberto Zavaleta Cornejo
Cuidado de la edición

Roberto Zavaleta Cornejo
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores



EL ASILO DIPLOMÁTICO A DEBATE

México vs. Ecuador y Ecuador vs. México
en la Corte Internacional de Justicia

GUILLERMO E. ESTRADA ADÁN

Coordinador

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Estrada Adán, Guillermo E., editor.

Título: El asilo diplomático a debate : México vs. Ecuador y Ecuador vs. México en la Corte Internacional de Justicia / Guillermo E. Estrada Adán, coordinador.

Descripción: Primera edición. I Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. I Serie: Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional ; núm. 69.

Identificadores: LIBRUNAM 2246464 (libro electrónico) I ISBN 9786073096096 (libro electrónico).

Temas: Derecho de asilo. I Derecho de asilo -- México. I Derecho de asilo -- Ecuador. I Jurisdicción consular -- México. I Negociaciones diplomáticas. I Allanamiento de morada -- Ecuador.

Clasificación: LCC 2246464 (libro electrónico) I DDC 341.488—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 22 de octubre de 2024

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

ISBN núm. 69 (libro electrónico): 978-607-30-9609-6

Contenido

7

Presentación

11

El derecho de asilo. La perspectiva del persecutor y la del perseguido

21

Ecuador frente al conflicto con México y el proceso frente a la CIJ: el problema de los dos niveles

39

Inviolabilidad de la misión y asilo diplomático (México c. Ecuador, y viceversa)

47

El elefante en la sala: ¿las contramedidas o el pacto comisorio justifican el allanamiento de la embajada?

55

Ciudad de México-Quito-Ciudad de México: litigios de ida y vuelta

69

México y Ecuador en la CIJ: un llamado a tomar en serio la experiencia latinoamericana

Presentación*

El pensamiento vitoriano incluyó la inviolabilidad de los legados como parte del primer *ius gentium*, junto al derecho tocante a la guerra y a la paz. Pecan mortalmente, afirmaba Vitoria, quienes atentan contra él; y ninguna nación puede darse por no obligada. Además, como se da cuenta en los textos que siguen, hay una tradición pacifista latinoamericana, como en ninguna otra región del mundo, que no niega sus controversias ni políticas ni jurídicas, sino que evita la violencia para solucionarlas. Sorprende, por tanto, la acción violenta de Ecuador en la misión diplomática de México en Quito. No solamente usa la violencia para solucionar un desacuerdo con el gobierno de México, sino que atenta gravemente a uno de los principios originarios del derecho internacional: el derecho diplomático.

Quizá por ello el gobierno mexicano nunca tuvo duda de que una vía posible, dadas las circunstancias, era acudir inmediatamente, según se desprende de su reacción, a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Así, pocos días después de la captura del señor Glas en la misión mexicana en Quito, se inició un procedimiento en la sede jurisdiccional internacional. Ecuador, antes de que iniciaran las audiencias en las que se debatirían los argumentos para otorgar o no las medidas provisionales solicitadas en la demanda mexicana, demandó a México basado en los mismos hechos, pero presentando violaciones jurídicas distintas. Como si fuera un vuelo redondo Ciudad de México–Quito–Ciudad de México, o Mexico contra Ecuador, y viceversa, como le llama Remiro Brotons, la CIJ tiene frente a ella dos litigios, donde más allá de las cuestiones procesales, el tema central se desarrolla alrededor del asilo y del derecho diplomático.

* Por Guillermo E. Estrada Adán, agosto de 2024.

No hay duda entonces de que los hechos provocan un oportuno momento para poner al asilo diplomático a debate.

Las voces de juristas internacionalistas asistimos a describir y comprender lo que estaba pasando en la misión de México en Quito, lo expresado en sendas demandas, y lo argumentado por las partes en las audiencias, así como lo sostenido por el propio tribunal en la decisión sobre las medidas provisionales. Esta opinión técnica convocó a mujeres y hombres con inquietudes académicas por el derecho internacional, por la historia y vigencia del asilo, por la realidad política ecuatoriana y mexicana, a preparar o adaptar textos en los que el centro del debate fueran los hechos y alegatos entre México y Ecuador. El resultado, como advertirán, es una presencia selecta, como suele ser el sello de esta colección del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de voces que incluyen perspectivas argentina, ecuatoriana, española y mexicana, si bien construida desde distintas experiencias académicas en distintas partes del mundo.

Fernando Serrano, consistente con su extensa obra sobre el exilio y el asilo diplomático, presenta un texto en el que rescata la construcción del asilo como forma de protección de las personas. No le faltan argumentos para insistir en que el asilo, particularmente el diplomático, cumple y debe seguir cumpliendo un rol especial en las relaciones internacionales actuales. Por otro lado, el texto de Efrén Guerrero, ecuatoriano, profesor en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, mira desde su contexto los desafíos de la política ecuatoriana. Su punto de partida es el “juego de dos niveles”, en el que trata de explicar las tensiones entre la política exterior y la interior alrededor de los hechos del señor Glas y del presidente Noboa. Su texto, además, cumple una función estratégica en la opinión: presenta una posición sobre Ecuador desde Ecuador.

Antonio Remiro Brotóns, con su agudeza analítica, no sin ironía donde tiene que haberla, enfatiza su análisis en la sede jurisdiccional internacional. Combina el rigor del estudio jurídico con la pertinencia de los tiempos políticos y analiza la decisión de la CIJ sobre medidas

provisionales, las opiniones de los jueces, la demanda de Ecuador, y apunta frases conclusivas, que bien pueden apreciarse como síntesis de procesos y de momentos.

Pedro Martínez, profesor de la Universidad Iberoamericana, analiza las estrategias legales en las demandas, en las que, seguramente por el interés de no tocar ciertos temas, México no refiere su derecho a conceder asilo ni Ecuador refiere la acción de intromisión en la misión mexicana. Martínez añade interesantes reflexiones sobre las contramedidas que pueden ser invocadas como excepciones.

Quien escribe esta presentación y coordina la obra insiste también en cómo podría debatirse alrededor del asilo diplomático en el siglo XXI. El debate lo planteo a partir de los límites del asilo. Luego, a partir de lo argumentado por las partes, señalo dos cuestiones técnicas, procesales, pero que no deben perderse de vista en el foro judicial.

Al final, Francisco Quintana y Justina Uruburu presentan un texto que pone énfasis en la forma latinoamericana de aproximarse al asilo diplomático. Llamen la atención en lo inapropiado del precedente relacionado con el asilo a Haya de la Torre; enfatizan que es un momento especialmente inoportuno para debilitar la institución del asilo diplomático, y al hacerlo, rescatan las posturas del juez chileno Alejandro Álvarez como una forma de reivindicar el derecho internacional latinoamericano.

Al fijar los plazos para la presentación de escritos posteriores, la CIJ apunta a que revisará de manera conjunta ambas demandas. La fecha de entrega de las contestaciones del memorial será el 26 de enero de 2026. Seguiremos atentos al camino procesal. Quizá la solución llegue antes. En tanto, el asilo diplomático estará en la agenda de discusión. Un agradecimiento final a la directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mónica González Contró, por la apertura a debatir los temas de agenda, y al departamento editorial por su disposición y buen hacer.

El derecho de asilo. La perspectiva del persecutor y la del perseguido*

El ser humano es por naturaleza sociable. Esta cualidad fomentó la configuración de estructuras políticas y de regulación de la conducta complejas, con el fin de asegurar la supervivencia y el desarrollo de sus comunidades.

Conforme crecen y perduran los grupos, surgen diversos modelos de organización social; si bien los objetivos siguen siendo la subsistencia y el progreso, en ocasiones los medios para alcanzarlos difieren. Esas divergencias pueden generar simples desacuerdos o choques violentos entre los miembros, que en casos graves puede orillar a los divergentes, o bien a los integrantes de la propuesta minoritaria, a ser perseguidos por la postura triunfadora.

Sin embargo, la persecución no solo ocurre en estos casos; cuando un sujeto va en contra de las reglas de conducta del grupo puede ser perseguido para hacerlo responsable de sus actos. Si bien este tipo de persecuciones han existido a la par de las sociedades humanas organizadas, también lo ha sido la institución del asilo, que es quizá la más antigua de la que se tenga memoria.

En Grecia existieron los *Asylia*, donde quien lo requiriera podía buscar refugio, y, en caso de ser perseguidos, no podrían ser extraídos de ellos, todo bajo el auspicio y protección

* Por Fernando Serrano Migallón, profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. ORCID: 0009-0009-5238-1398.

de los dioses,¹ particularmente en los templos de Zeus y el de Apolo. Un elemento esencial era el hecho de que no se trataba de un beneficio exclusivo para ciudadanos griegos, sino que este, a su vez, se extendía a los extranjeros y forasteros; aunque no aseguraban su defensa absoluta e irrestricta, siempre fueron bienvenidos. Figuras similares se desarrollaron en Levante, Egipto, Roma y en las comunidades cristianas.²

Así, el asilo tenía una connotación de protección superior a las leyes humanas, pues era otorgado por sus deidades en contra de las posibles injusticias terrenales. Lo anterior implicaba el arraigo de una creencia generalizada: la protección y refugio otorgados por las instancias que proveían el asilo tenían un rango superior, sagrado e inviolable por los miembros de la comunidad.

En la Edad Media, la protección fue otorgada principalmente por las iglesias y algunas regiones o ciudades libres.³ En Inglaterra, la abadía de Westminster, en Londres, fue famosa por ofrecer santuario a quienes eran perseguidos; en el Sacro Imperio Romano Germánico existieron ciudades libres, como Núremberg, que ofrecían protección y refugio a quienes llegaban ahí, a pesar de ser perseguidos tanto por crímenes del orden común como por cuestiones de carácter político; de la misma manera, la basílica Saint-Denis, en París, fue famosa por conceder protección temporal a quienes lo pedían, entre otras.

En la época moderna, gracias al reconocimiento de la soberanía y los límites territoriales entre Estados a través de tratados y convenciones de carácter internacional, como los tratados de Westfalia y el de Utrecht, el refugio y el asilo adquirieron un nuevo nivel de respaldo y fundamento. Sin embargo, no fue sino hasta la época contemporánea cuando el derecho

¹ López-Sidro López, Ángel, *Dignidad humana, derecho de asilo y factor religioso*, España, Tirant lo Blanch, 2022, p. 41.

² *Ibidem*, p. 63.

³ *Ibidem*, p. 68.

de asilo comenzó a tomar forma hasta configurarse como la institución que se reconoce en la actualidad.

La nueva ponderación de valores, como la igualdad, la libertad y la vida, aseguró un nivel de protección mayor para aquellos sujetos que buscaban asilo, ya fueran perseguidos por cuestiones pertenecientes al orden común, o bien por motivos de naturaleza política. Existen ejemplos notables respecto a la solicitud y el otorgamiento de asilo durante el siglo XIX.⁴ Luego del levantamiento de Polonia en contra del dominio ruso en 1830, múltiples fueron los polacos que buscaron refugio en diversos países europeos, siendo el más importante Francia, por la cantidad de personas que recibió; Napoleón III, antes de convertirse en emperador, buscó refugio en Inglaterra. Asimismo, la llamada Primavera de los Pueblos, es decir, esta etapa vivida en Europa a lo largo de 1848, caracterizada por múltiples movimientos revolucionarios, también implicó la búsqueda de asilo; Carlos Marx y Federico Engels se asilaron en Inglaterra luego de la represión tras la revolución en Alemania; varios húngaros lo hicieron luego del fracaso de la revolución en contra del Imperio austrohúngaro, entre quienes destacó Lajos Kossuth, un líder nacionalista; por último, un gran número de italianos que lucharon por la unificación y por la independencia de Italia también buscaron refugio en toda Europa, Suiza fue el país que más refugiados recibió.

El otorgamiento de asilo en esos casos ya no era un mero acto de caridad o de protección auspiciado por una deidad, sino que se trataba de un fenómeno reconocido por los Estados como entidades soberanas, siendo precisamente esa soberanía la fuente de la legitimidad de la protección contra la persecución.

Debido a que esa soberanía de los Estados cobró cada vez mayor relevancia a la par con el positivismo jurídico, surgió la necesidad de regular jurídicamente la figura del asilo, ya no

⁴ Véase López Garido, Diego, *El derecho de asilo*, España, Trotta, 1991.

solo como un principio, sino como un auténtico derecho. Esto tuvo más trascendencia luego del periodo de conflictos armados suscitados a lo largo de la primera mitad del siglo XX.

Durante dicho periodo, fueron múltiples los choques bélicos que se desarrollaron tanto a nivel interno como a nivel internacional, los cuales resultaron en desplazamientos masivos en búsqueda de protección;⁵ tómense a manera de ejemplo los refugiados alemanes, preponderantemente judíos, opuestos a los ideales del nazismo y perseguidos por el gobierno de su país que huyeron a múltiples Estados, particularmente a Estados Unidos de América; los italianos antifascistas opuestos al régimen de Benito Mussolini, entre quienes destacan Piero Gobetti y Carlo Levi; los españoles que huyeron del régimen franquista, siendo Francia y México los dos Estados que mayor apoyo ofrecieron en distintas etapas y en distintas condiciones.

Estos ejemplos de asilo y exilios masivos fueron emblemáticos debido a que ocurrieron con anterioridad a la regulación internacional, e implicaron acuerdos con fundamento humanitario. Gracias a ello, se crearon modelos de regulación estandarizados para todos los Estados interesados en reconocer y ejercer el derecho de asilo.

Dentro de los instrumentos que incorporaron al asilo se encuentra la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 14 señala:

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

⁵ Aguilar Camacho, María del Carmen, *Migración, refugio y asilo*, España, Comares, p. 106.

El contenido de dicho artículo fue retomado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951,⁶ en Ginebra, y complementado por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de Nueva York de 1967. A pesar de lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas no fue la única ni la primera en pronunciarse sobre el derecho de asilo. En el continente americano existieron ejercicios previos al respecto.

El primero de ellos fue la Convención sobre Asilo, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928, durante la Sexta Conferencia Internacional Americana; el segundo fue la Convención sobre Asilo Político, aprobada durante la Séptima Conferencia Internacional Americana, el 26 de diciembre de 1933, y que modificó el contenido de la firmada en 1928; y, por último, la Convención sobre Asilo Diplomático, adoptada en Caracas el 28 de marzo de 1954, durante la Décima Conferencia Americana, ya con la Organización de los Estados Americanos propiamente constituida.

La Convención de La Habana fue un ejercicio incipiente que intentó definir las bases del derecho de asilo. Una prueba de ello se encuentra en la reserva que hizo Estados Unidos de América, en donde no reconocen ni aceptan a la doctrina del asilo como parte del derecho internacional;⁷ el objetivo era claro: proteger a perseguidos políticos de las acusaciones y sanciones hechas por las autoridades del Estado en el que residen, que por motivos distintos a los crímenes del orden común pretenden castigarlos.

Debido a la deficiente redacción del instrumento, bastaba con acusar a los sujetos de la persecución por cualquier tipo de delito del orden común para que no pudieran ser suscep-

⁶ Véase Prieto-Godoy, Carlos Alberto, *El derecho de asilo y refugio en el Consejo de Europa transcurridos 70 años de su ejercicio*, España, Universidad de Salamanca, 2020.

⁷ Reserva hecha a la Convención sobre Asilo, celebrada en La Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_Asilo_La_Habana_1928.pdf (fecha de consulta: 27 de junio de 2024).

tibles de protección, impidiendo hacer efectivo el derecho de asilo, algo que no era más que una excusa que aprovechaban los Estados perseguidores para atrapar a los perseguidos.

La Convención sobre Asilo Político de Montevideo intentó subsanar algunas de estas deficiencias; sin embargo, la restricción al derecho de asilo subsistió. Entre los elementos trascendentales que aportó este segundo instrumento destaca la no reciprocidad,⁸ es decir, al tratarse de una institución humanitaria, todos pueden estar bajo su protección, sin importar su nacionalidad o las obligaciones que hayan contraído con el Estado del que pretenden protegerse. Este elemento fue de suma trascendencia, pues amplificó la relevancia del fundamento humanitario del derecho de asilo, lo formalizó en un instrumento internacional, y, por tanto, se convirtió en un acto humanitario y una manifestación soberana del Estado que presta la protección, por encima de los límites que la propia colaboración internacional entre Estados pudiera reconocer.

Por último, la Convención sobre Asilo Diplomático, adoptada en Caracas, amplió todavía más el contenido de las disposiciones orientadas a regular el derecho de asilo entre los Estados americanos. En primer lugar, incorporó una serie de requisitos, procedimientos y concesiones que deben otorgar tanto el Estado asilante como el Estado territorial con relación al tratamiento del sujeto asilado. En segundo lugar, y quizá más importante, incluyó un apartado final en el artículo que señala el impedimento para otorgar asilo a determinados sujetos, y expresa lo siguiente:

Artículo III. 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,

⁸ Artículo 1o., apartado 3, Convención sobre Asilo Político, celebrada en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2463.pdf> (fecha de consulta: 27 de junio de 2024).

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.⁹

A diferencia de la Convención de Montevideo, el artículo III de la Convención de Caracas incluyó una excepción, y establece que cuando un sujeto sea perseguido, si la persecución reviste un carácter político, a pesar de encontrarse en los supuestos para no otorgar el asilo, éste le será concedido. Lo anterior se complementa con el contenido del artículo IV, que establece lo siguiente: “Artículo IV. Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución”.¹⁰

Ese artículo, en conjunto con la excepción adicionada al artículo III, dio un impulso todavía mayor a la cualidad humanitaria de la figura del asilo, pues diluye en gran medida la posibilidad de negarlo; ahora la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución le corresponden al Estado que otorga el asilo. Como podemos apreciar, la Organización de los Estados Americanos y sus predecesores tuvieron un enorme interés por definir las características del derecho de asilo, pero, sobre todo, dieron prioridad a tres valores sumamente importantes: la seguridad, la libertad y la vida.

Existen diversos casos emblemáticos de asilo internacional otorgados en favor de perseguidos en América. Haya de la Torre, un político peruano que fue perseguido por el gobierno de su país en 1949, acusado de preparar y dirigir una rebelión militar, buscó protección en la embajada de Colombia en Lima, lo que desencadenó una serie de conflictos de corte político entre Estados, que escalaron hasta llegar a la Corte Internacional de Justicia.

⁹ Artículo III, Convención sobre Asilo Diplomático, celebrada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038> (fecha de consulta: 27 de junio de 2024).

¹⁰ *Ibidem*, artículo IV.

Otros ejemplos de asilo memorables son el concedido a Juan Domingo Perón en la embajada de Paraguay en territorio argentino, luego en Venezuela y por último en España; el otorgado a Augusto Sandino, líder guerrillero de Nicaragua, concedido en México; João Goulart, que luego de ser derrocado por un golpe militar se refugió en la embajada de Uruguay en Brasilia, para luego asilarse en Argentina, entre otros ejemplos más.

Situación entre Ecuador y México

Tanto Ecuador como México son miembros de la Organización de los Estados Americanos y, previo a la configuración de esta, los dos firmaron y adoptaron las convenciones de Montevideo y de La Habana. Esto significa que ambos Estados se comprometieron voluntariamente con el deseo de proteger a las personas de abusos e injusticias, promoviendo el derecho de asilo. Aunado a lo anterior, los dos países han firmado y ratificado la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, del 18 de abril de 1961 que, entre múltiples disposiciones, establece lo siguiente:

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.¹¹

¹¹ Convención disponible en: <https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionvienna.htm>.

A pesar de lo anterior, el pasado 5 de abril de 2024 las fuerzas policiales y militares de Ecuador irrumpieron de manera violenta en la embajada de México en Quito, con el objetivo de capturar a Jorge Glas, exvicepresidente ecuatoriano. Al llevar a cabo este acto, el gobierno de Ecuador transgredió múltiples disposiciones de derecho internacional, entre las que destacan: la inviolabilidad de la inmunidad con la que están investidas las embajadas, sus bienes, sus archivos y documentos; atentó contra la seguridad de su personal asentado en la localidad de la misión y contra la soberanía de México.

Como consecuencia, el Estado mexicano rompió relaciones diplomáticas con Ecuador al día inmediato siguiente, e inició un procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia el 11 de abril. Por su parte, Ecuador también presentó una demanda en contra de México el día 29 de ese mismo mes.

Conclusiones

Independientemente de la manera en que se resuelva el conflicto ante la Corte, existen cuatro puntos fundamentales que no podemos perder de vista.

En primer lugar, el derecho de asilo es una institución cuya esencia es la cualidad humanitaria que busca proteger la seguridad, la libertad y la vida de la persona que solicita el apoyo del Estado asilante. Si bien la fuente de legitimidad de esta protección ha variado en el tiempo, en la actualidad se trata de una manifestación y una extensión de la soberanía de un Estado, reconocida a nivel internacional.

En segundo lugar, debe hacerse énfasis en que esa esencia humanitaria implica que el fin principal es la protección de la persona cuya vida, libertad o seguridad se encuentran en riesgo. Debido a ello, se agregó esa cláusula de excepción dentro del artículo IV de la Convención de Caracas, para dejar en claro que no bastaba una acusación del orden común para im-

pedir el otorgamiento del asilo, sobre todo cuando la acusación y la subsecuente persecución tienen un trasfondo de carácter político. Limitar la posibilidad de otorgar el asilo atenta contra la propia esencia del mismo; después de todo, en este tipo de eventos siempre van a existir dos perspectivas: la del Estado o el gobierno persecutor y la del perseguido.

En tercer lugar, la Corte Internacional de Justicia no puede pasar por alto la invasión que ocurrió a un recinto oficial de México en Ecuador. El dejar impune un acto como ese sentaría un precedente sumamente negativo en el contexto internacional, creando incertidumbre en toda la comunidad mundial respecto a la seguridad con la que auténticamente cuentan las autoridades de los Estados que se instalan en otros territorios en sus respectivas misiones.

Por último, y en cuarto lugar, es innegable el hecho de que la imprudente incursión de las fuerzas policiales y militares de Ecuador es un ataque directo y sin escrúpulos en contra de la soberanía de México; el derribar contenciones y someter a funcionarios mexicanos dentro de su propio territorio es tan grave como la entrada de fuerzas armadas dentro de territorio mexicano sin su permiso. Estos elementos deberán ser clave para la resolución final que emita la Corte. Esperemos que luego de un estudio exhaustivo se sancione como es debido a un Estado que no solo atentó contra el Estado mexicano, sino que, al mismo tiempo, vulneró la seguridad, la libertad, y puso en riesgo la vida de sus funcionarios, del sujeto perseguido, pero, al mismo tiempo, transgredió la estabilidad de la comunidad internacional.

Ecuador frente al conflicto con México y el proceso frente a la CIJ: el problema de los dos niveles*

Introducción

En el derecho y en las relaciones internacionales existe el dilema de cómo una decisión de alta política internacional puede trasladarse a todo el sistema público, y viceversa.¹ Este fenómeno, a pesar del hecho de que las políticas domésticas e internacionales están interconectadas, se plantea como “infrautilizado” por la doctrina.² Desde abril de 2024, se puede ejemplificar esta problemática con el caso entre la República del Ecuador y Estados Unidos Mexicanos. Las tensiones comenzaron a finales de 2023, con la entrada del exvicepresidente Jorge Glas a la embajada de México en Quito. Su estancia, calificada como de “huésped”,

* Por Efrén Guerrero Salgado, profesor titular e investigador en la facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. ORCID: 0000-0003-4636-0362.

¹ Cfr. Schmidt Jr., Robert J., “International Negotiations Paralyzed by Domestic Politics: Two-Level Game Theory and the Problem of the Pacific Salmon Commission”, *Environmental Law*, vol. 26, 1996, pp. 95, disponible en: <https://bit.ly/4bWWi2f> (fecha de consulta: 30 de junio de 2024).

² Noone, Harry, “Two-Level Games and the Policy Process: Assessing Domestic–Foreign Policy Linkage Theory”, *World Affairs*, vol. 182, núm. 2, 2019, p. 165 y 166.

implicaba la declaratoria de asilo según el derecho internacional americano.³ Posteriormente, la invasión de la embajada y la detención de Glas, y el proceso jurisdiccional por parte de México en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ilustran cómo el derecho internacional se valora en el sistema institucional del Estado y cómo las élites políticas reaccionan ante él.⁴

Este documento pretende aportar en esta discusión, mostrando cómo la “dinámica de dos niveles” se plantea en el *impasse* mexicano-ecuatoriano. Sostengo que existe un enfoque basado en la *realpolitik* que limita la agenda del respeto y aplicación del derecho internacional debido a las operaciones internas. Por tanto, existe un nivel interno que sobrepasa todas las condiciones del derecho internacional y convierte su aplicación caótica en un escenario de supervivencia de un Estado amenazado.⁵ Para ello, hay unas hipótesis básicas: a) la situación del exvicepresidente del Ecuador, que tiene una sentencia condenatoria por parte de la justicia ecuatoriana; b) la política de asilo de México es una parte integral de su política exterior, acorde al derecho internacional americano y a su costumbre, y c) la invasión a la embajada mexicana constituye, en opinión del autor de este texto, una flagrante violación de los derechos del *corpus iuris*.

Este texto se estructurará en las siguientes secciones: la primera explicará el estado de la técnica de este modelo explicativo. La segunda sección mostrará los alcances de la

³ Tuninetti, Adrian, “La anarquía llegó al derecho internacional público: reflexiones sobre el conflicto Ecuador-México”, *Breviario en Relaciones Internacionales*, núm. 53, 2024, p. 1.

⁴ El presidente Daniel Noboa criticó la decisión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) respecto al asalto a la embajada mexicana en Quito, afirmando: “A llorar a la llorería. Quien está en contra de la justicia, está en contra del Ecuador”. *Cfr.* “México vs. Ecuador: «A llorar a la llorería», dice Noboa tras rechazo de CIJ a emitir medidas contra Ecuador por asalto a embajada”, *France 24*, 23 de mayo de 2024, disponible en: <https://www.france24.com/es/américa-latina/20240523-la-cij-rechaza-las-medidas-cautelares-solicitadas-por-méxico-contra-ecuador-por-el-asalto-a-su-embajada-en-quito>.

⁵ *Cfr.* Villegas, Bernardo, y Morales, Francisco, “Las élites económicas del Ecuador contemporáneo: análisis de las redes de accionistas de las 100 empresas con mayores ingresos, antes y al final del gobierno de Rafael Correa (2007-2016)”, *Redes: Revista Hispánica para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 32, núm. 1, 2021, p. 6.

posición ecuatoriana respecto a la situación con Estados Unidos Mexicanos y su relación con la definición del derecho internacional en Ecuador. La tercera sección revisará el caso en la dinámica general del derecho internacional en Ecuador y las situaciones de política interna. Finalmente, se definirán conclusiones sobre este fenómeno y las perspectivas de la operación política y diplomática que pudieran poner fin a este *impasse*.

El problema de los dos niveles en el derecho internacional

Uno de los problemas más importantes en el derecho internacional contemporáneo es su enfoque en el marco de las ciencias del comportamiento. Sin importar si se está en negociaciones multi o bilaterales, los jefes de Estado normalmente se encuentran involucrados en un “juego de dos niveles” simultáneo tanto a nivel doméstico como internacional.⁶ En ese sentido, ninguna negociación se centra únicamente en las consecuencias internacionales de las decisiones, ya sea la firma de un tratado internacional, la imposición de sanciones o, en el caso que nos ocupa, la invasión de una embajada. Al aumentar la interrelación, se genera un “conflicto de conductas”, en el cual la política exterior tiene niveles de interdependencia. Esto implica que hay un papel principal de los operadores decisores, que están preocupados de manera simultánea por las presiones domésticas y externas. Esto se basa en la idea de que la estructura institucional es capaz de limitar y filtrar las tensiones de la *realpolitik* interna.⁷ La teoría propone que si se tienen mecanismos de política exterior institucionalizados y capaces de trascender las dinámicas de los gobiernos, se pueden generar labores de contención que permitirían que la política interior actúe de manera más ordenada y se adapte a las necesida-

⁶ Cfr. Schmidt Jr., Robert J., *op. cit.*, pp. 95-139.

⁷ Putnam, Robert D., “Two-Level Games: The Impact of Domestic Politics on Transatlantic Bargaining”, *America and Europe in an Era of Change*, Routledge, 2019, p. 71.

des del sistema internacional.⁸ Al contrario, Estados con políticas fragmentadas actuarían de forma más errática.⁹

En suma, debe verse esta situación como un jugador que actúa en dos tableros de juego. Frente al sistema internacional, los jefes de Estado interactúan con sus contrapartes extranjeras, diplomáticos y otros actores internacionales, mientras que a nivel interno tienen que lidiar con representantes parlamentarios-políticos, voceros de agencias nacionales, representantes de grupos de interés y actores políticos tanto legales como ilegales.¹⁰ Esto genera un nivel de complejidad en el juego, que limita la capacidad de decisión racional del ejecutivo, dado que su capacidad de información sobre lo que sucede tanto a nivel nacional como internacional es limitada, y su propio interés de supervivencia política a mediano y largo plazo.

Aquí se puede hacer una primera conclusión: las decisiones del gobierno ecuatoriano sobre la ocupación y expulsión de representantes diplomáticos mexicanos se interpretan como un acto de *racionalidad interna* y de *desafío irracional externo*. La necesidad de demostrar coherencia y operatividad dentro del gobierno entra en conflicto con la necesidad de mantener la imagen de un Estado funcional, cosa que se rompió en este caso. Este enfoque sigue siendo un ejercicio de *realpolitik*: el Estado asumió una decisión consciente de los riesgos políticos, aunque contraviniendo las normas internacionales, optando por soluciones a corto plazo efectivas en la política interna.¹¹

⁸ Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 434 y 435.

⁹ Badillo, Reynell, "Política exterior y paz: ¿un juego en dos niveles?", *Desafíos*, vol. 32, núm. 2, 2020, pp. 6-8.

¹⁰ Cfr. Tesón, Fernando, "Derecho Internacional, Teoría de los Juegos y moralidad", trad. de Lelia Mooney Sirotinsky, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 3, núm. 2, pp. 91-120.

¹¹ Mejía Acosta, Andrés *et al.*, "Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005)", en Mejía Acosta, Andrés (ed.), *Por el ojo de una aguja: la formación de políticas públicas en Ecuador*, Ecuador, FLACSO, 2009, pp. 31 y 44.

Ecuador frente a México: el problema a nivel interno (competición política y crimen organizado)

La incursión de fuerzas militares ecuatorianas en la embajada mexicana debe entenderse como el clímax de un proceso de confrontación política que no fue resuelto por medios políticos. Todo debe ser entendido a la luz de la historia: en mayo de 2023, el gobierno de Guillermo Lasso, presionado por la presión popular y su baja popularidad reflejada en encuestas que cayeron desde el paro nacional de 2022 y el aumento de la violencia del crimen organizado a finales de 2022 e inicios de 2023, implementó el mecanismo de “muerte cruzada”, previsto en el artículo 148 de la Constitución.¹² Este artículo permite al presidente de la República, disolver la Asamblea Nacional y convocar a elecciones anticipadas y simultáneas para su propio cargo y el de la Asamblea. Este proceso, incluido en la Constitución de 2008, fue utilizado en un contexto político sorprendente, dado que coincidió con investigaciones sobre la posible conexión de su círculo cercano con grupos del crimen organizado albanés.¹³

Una vez iniciado este proceso, se convocó nuevamente a elecciones. Cualquier intento de reorganizar la vida política nacional mediante el mecanismo de muerte cruzada partía de la falsa hipótesis de que existía un aparato político capaz de sostener un proceso coherente.¹⁴ En el caso ecuatoriano, el artículo 142 de la Constitución establece los requisitos para el presidente: tener más de 35 años a la fecha de inscripción de las elecciones, no contar con impedimentos políticos y ser ecuatoriano de nacimiento. La politología ecuatoriana y comparada ha analizado largamente los partidos políticos, refiriéndolos como estructuras básicamente

¹² Sánchez, Francisco, y Granados, Castellar, “Institucionalización de la política contenciosa: Ecuador bajo Guillermo Lasso”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 43, núm. 2, 2023, pp. 279-300.

¹³ Andrade, Carolina, “La seguridad como excepción. ¿Hacia dónde va Ecuador?”, *Ecuador Debate*, núm. 119, 2023, p. 66.

¹⁴ González Orma, Galo Mauricio, “La inestabilidad hispanoamericana: la «muerte cruzada» en Ecuador”, *Boletín del Departamento de América Latina y El Caribe*, núm. 84, 2023, p. 2.

“taxis”: organizaciones de alquiler en las cuales las ideologías se disuelven por las necesidades coyunturales de los liderazgos caudillistas que necesitan acceder a puestos de decisión y utilizan estas estructuras para obtener votos.¹⁵ Además, la Constitución ecuatoriana establece una doble categoría de organizaciones políticas: partidos y movimientos. Para acceder a la silla presidencial, esta diferencia es puramente organizativa; los partidos políticos necesitan mayor estructura y control que los movimientos. Por eso, la gran mayoría de candidatos optan por esta segunda estructura, mucho más opaca y menos sujeta a controles.

En este contexto, surge la figura de Daniel Noboa Azín. Hijo y sobrino de las dos mayores fortunas del país, su entrada a la política se produjo en la Asamblea Nacional durante 2018-2019. En dicha instancia mostró una actitud pragmática, centrada principalmente en el comercio internacional, ámbito en el cual su familia es especialista: son los mayores agroexportadores del país, destacando en particular por el banano, principal exportación nacional.¹⁶ Su incursión en la carrera presidencial también fue curiosa, ya que su propio padre, cinco veces candidato, intentaba nuevamente ingresar al sistema presidencial.

Finalmente, Álvaro Noboa dejó la carrera presidencial, permitiendo a su hijo continuar en el proceso.¹⁷ Inicialmente, Daniel no era considerado un candidato relevante debido a su inexperiencia y falta de control político en las complejas estructuras políticas del país. Sin embargo, esta percepción cambió durante el primer debate presidencial de los dos obligatorios, según la ley de elecciones ecuatoriana. Su actitud poco confrontativa y técnica generó buenas

¹⁵ Freidenberg, Flavia, “Los cambios del sistema de partidos ecuatorianos: desde el multipartidismo extremo al partido predominante, 1978-2014”, en Instituto de la Democracia, *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020*, Quito, Consejo Nacional Electoral, 2020, pp. 155-204.

¹⁶ Pástor Pazmiño, Carlos, “Los Noboa: las formas simbólicas y las fuentes del poder”, *Plan V*, 14 de septiembre de 2023, disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/noboa-formas-simbolicas-y-fuentes-del-poder>.

¹⁷ “Álvaro Noboa anunció su candidatura para las elecciones adelantadas 2023”, *El Comercio*, 29 de mayo de 2023, disponible en: <https://bit.ly/3Wdfy5z>.

impresiones entre la mayoría de los votantes, incluso entre aquellos que rechazaban la idea de tener a un dueño de los medios de producción en la Presidencia.¹⁸

En abril de 2023, el presidente Noboa gana la segunda vuelta frente a la candidata Luisa González, con el 52% de los votos, y asume la presidencia junto a su vicepresidenta Verónica Abad. Desde el primer día, impuso restricciones importantes; pocos días después, envió a la vicepresidenta como embajadora especial para apoyar al proceso de paz “producto de la conflagración bélica iniciada por las intervenciones terroristas del 7 de octubre de 2023”.¹⁹ Esto generó tensión adicional, ya que la vicepresidenta acusó al presidente de aislarla y de generar elementos autoritarios y gestiones complejas dentro de su círculo.

Además de la política, hay que considerar el papel del crimen organizado como factor en la toma de decisiones de la política pública ecuatoriana: en enero de 2024, los dos mayores líderes de bandas del crimen organizado (Adolfo “Fito” Macias y Fabricio Colón Pico, alias “Captain Pico”), operadores *proxys* de grandes carteles de narcotráfico mexicanos, escaparon de las cárceles ecuatorianas.²⁰ El 9 de enero de 2024, Ecuador fue golpeado por una serie de ataques combinados en las ciudades de Guayaquil, Esmeraldas y Quito. Grupos armados atacaron instituciones públicas, incendiaron autos, y en la ciudad de Guayaquil tomaron como rehenes a periodistas durante una transmisión de televisión en vivo.²¹ Por tanto, el gobierno emitió el Decreto 111, que reconocía

¹⁸ El factor “juventud” ha sido crucial en la elección de Daniel Noboa como presidente de Ecuador, con un apoyo significativo de 52% entre los jóvenes de 16 a 40 años. *Cfr.* Hügel, Johannes, “Richtungsentscheidung in Ecuador: Daniel Noboa Wird Neuer Staatspräsident”, Konrad Adenauer Stiftung, 2023, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep53549> (fecha de consulta: 30 de junio de 2024).

¹⁹ El Mandatario oficializó la designación de la vicepresidenta Verónica Abad como embajadora extraordinaria y plenipotenciaria de la República del Ecuador ante el Estado de Israel. El Decreto Ejecutivo Nro. 61 señaló que Abad deberá presentarse en la embajada de Ecuador, en Tel Aviv, el domingo 10 de diciembre de 2023.

²⁰ Ulchur-Rota, Iván, “When Chaos Erupted in Ecuador, Disinformation Followed”, *New York Times International*, 26 de enero de 2024, disponible en: <https://www.nytimes.com/2024/01/25/opinion/ecuador-violence.html>.

²¹ *Idem*.

la existencia de un conflicto armado interno debido a la presencia de veintidos grupos de crimen organizado, calificándolos de “objetivos militares”, cosa que sigue siendo materia de debate.²²

Finalmente, existe también un trasfondo de enfrentamiento político. El partido del ex-presidente Rafael Correa, antes llamado Alianza País, y ahora llamado Revolución Ciudadana, se ha encontrado en una situación de abierto enfrentamiento con los dos gobiernos anteriores, de Guillermo Lasso y de Lenin Moreno.²³ La presencia de candidatos de esta agrupación política ha sido notable, ya que han tenido ganadores en elecciones de gobiernos locales y en la Asamblea Nacional, donde no tienen números por debajo de 30% en votaciones.²⁴ Al mismo tiempo, existen juicios penales pendientes contra sus cuadros directivos. El expresidente Correa se encuentra actualmente asilado en Bélgica, debido a una orden de prisión en su contra por el denominado “Caso sobornos”.²⁵ Gran parte de su dirigencia está exiliada, detenida o ejerciendo la oposición política. En el caso del exvicepresidente Jorge Glas, sus relaciones con el gobierno de Correa lo llevaron a desempeñar varios cargos en dicho gobierno, como ministro de Telecomunicaciones y Sociedad de Información, y ministro Coordinador de Sectores Estratégicos. En 2017 fue sentenciado por el delito de asociación ilícita respecto a la constructora Odebrecht y condenado a seis años de prisión.²⁶ En abril de 2020 fue sentenciado

²² Córdova Feijóo, Juan Pablo, y Muñoz Morales, Bethy Andrea, “El surgimiento y evolución del terrorismo en el Ecuador”, *Revista de la Academia del Guerra del Ejército Ecuatoriano*, vol. 17, núm. 1, 2024, pp. 13-31.

²³ Cfr. Soler, Carlos de Domingo, “El Ecuador después de Correa (dC). Una lectura mesiánica del correísmo”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, vol. 23, núm. 46, 2021, pp. 195-214.

²⁴ Goodwin, Geoff, “Dilemmas for the Ecuadorian Left in the Shadow of Correa”, *Radical Americas*, vol. 9, núm. 1, 2024, p. 3.

²⁵ Jackson, Jiménez, “Teoría de juegos aplicado a la guerra judicial del *Lawfare* en el Ecuador”, *Kanan*, núm. 10, abril de 2024, pp. 10-35, disponible en: <https://revistas.uvp.mx/index.php/kanan/article/view/304>.

²⁶ Corrales, Andrea, “Eficacia de la aplicación del régimen jurídico de las medidas cautelares constitucionales: Análisis a partir del caso de Jorge Glas”, *Latam: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 5, núm. 4, 2024, p. 3.

a ocho años de cárcel por coautoría de un delito de cohecho pasivo agravado, relacionado con una estructura que recibía pagos de contratistas privados a cambio de adjudicaciones en contratos en el sector público.²⁷

En abril de 2022, Glas obtuvo un hábeas corpus que le otorgó la libertad durante un mes, pero esta fue revocada y regresó a un centro de detención. El 17 de diciembre de 2023, el exvicepresidente ingresó a la embajada de Estados Unidos Mexicanos en Quito, alegando temor por su seguridad y libertad personal, debido a una orden de aprehensión por una investigación reservada de la Fiscalía General del Estado. Como contexto, Ecuador sufre una grave crisis carcelaria: los grupos del crimen organizado utilizan ciertos centros de rehabilitación social como base de operaciones, con varias masacres carcelarias desde 2022.²⁸ A partir de la declaratoria de estado de excepción en enero de 2024 no se conocen otros escenarios graves. En enero de 2024, se emitió una nueva orden de aprehensión, acusándolo de sobrepagos en las contrataciones relacionadas con la reconstrucción de la provincia de Manabí, la más afectada por el terremoto de 2016. Según el Código Orgánico Integral Penal ecuatoriano, para que la policía o la fiscalía ingresen a una sede diplomática deben solicitarlo a la respectiva delegación, lo cual está limitado por la convención de bienes de relaciones diplomáticas y sujeto a la aceptación del Estado a cargo de la sede. Esta solicitud fue negada el 2 de marzo de 2024, considerando que de haberse aceptado se hubiera violado el concepto de inmunidad diplomática.

El 5 de abril de 2024, el gobierno mexicano, a través de su Secretaría de Relaciones Exteriores, anunció su decisión de otorgar asilo político a Jorge Glas, y solicitó el respectivo

²⁷ Corte Nacional de Justicia de Ecuador, “Tribunal Penal de la CNJ dictó sentencia en el caso Sobornos 2012–2016”, disponible en: <https://bit.ly/3zTr9PS>.

²⁸ Pontón Cevallos, Daniel y Álvarez Velasco, Carla Morena, “Penalidad neoliberal y necropolítica: una aproximación a las masacres carcelarias en Ecuador”, *Delito y Sociedad*, núm. 56, diciembre de 2023, p. e0101, disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2468-99632023000200006&lng=es&nrm=iso.

salvoconducto a las autoridades ecuatorianas para que Glas pudiera trasladarse fuera del territorio ecuatoriano. Al respecto, el asilo diplomático o territorial ha sido una medida utilizada por otros exmandatarios y dignatarios de alto rango ecuatorianos y ha sido respetada por los gobiernos entrantes, sin importar su color político. En 2005, el expresidente Lucio Gutiérrez estuvo asilado varias semanas en la embajada de Brasil en Quito. Durante la década de 1990 y principios de 2000, el expresidente Abdalá Bucaram Ortiz gozó de asilo territorial en Panamá. Asimismo, el exvicepresidente Alberto Dahik, del gobierno de Sixto Durán Ballén, estuvo asilado casi una década en Costa Rica, entre otros. Históricamente, el cinco veces presidente del Ecuador, Velasco Ibarra, usaba Buenos Aires como refugio tras sus salidas del gobierno, ganándose el calificativo de “el gran ausente”. Así que la solicitud de asilo no era rara en la dinámica política ecuatoriana.

El asunto se complicó el 4 de abril, cuando la embajadora mexicana Raquel Serur fue declarada persona non grata y se le pidió abandonar el país en un plazo no mayor a 72 horas. La noche del viernes 5 de abril de 2004, fuerzas policiales y militares ecuatorianas ingresaron a la embajada mexicana alrededor de las 10:30 p.m., y se llevaron por la fuerza al vicepresidente Glas, tras un prolongado asedio.²⁹ Según el personal diplomático, la medida se ejecutó de manera abrupta y sin posibilidad de respuesta. Esto provocó una respuesta inmediata del gobierno mexicano, que inició un proceso ante la Corte Internacional de Justicia, acusando al Estado ecuatoriano de violar sus obligaciones según tratados internacionales sobre asilo diplomático y de romper los acuerdos internacionales relativos a la protección de bienes bajo la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.³⁰

²⁹ Mella, Carolina y Guillén, Beatriz, “La policía de Ecuador asalta la embajada mexicana en Quito y captura al exvicepresidente Jorge Glas”, *El País*, 5 de abril de 2024, disponible en: <https://bit.ly/4cS1yWV>.

³⁰ Corte Internacional de Justicia, Solicitud de inicio de procedimiento que contiene una solicitud de medidas provisionales presentada en el Registro de la Corte el 11 de abril de 2024: Aplicación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (México v. Ecuador), disponible en: <https://bit.ly/4feqylv>.

Ecuador frente al derecho: el problema externo y el proceso frente a la Corte Internacional de Justicia

En este punto es necesario precisar que la mayoría de los analistas consideraron que toda esta dinámica fue parte de la necesidad de generar condiciones de aceptación para el presidente y sus acciones en torno a una consulta popular realizada semanas después de los incidentes. Se planteó que los eventos en la embajada mexicana fueron respaldados por el gobierno y se interpretaron como una estrategia política efectiva, que inicialmente dio sus frutos con la aceptación mayoritaria de nueve de las once preguntas planteadas en la consulta popular. Este fenómeno puede entenderse en dos niveles dinámicos: primero, el asalto a la embajada se consideró en Ecuador dentro de un marco de cortoplacismo que no solo involucra a los políticos, sino también a los ciudadanos, quienes actúan reactivamente en relación con los votos y su percepción sobre los grandes temas. Segundo, el gobierno aprovechó esta situación para evitar que a nivel internacional se interpretara como un conflicto nacional, más bien se presentó como un escenario de unión nacional frente a la amenaza de fuerzas internacionales con agendas político-ideológicas que buscan interferir en los asuntos de la justicia nacional.

De acuerdo con la exposición durante la audiencia del Ecuador, el embajador Andrés Terán afirmó que el ingreso de policías ecuatorianos a la embajada de México en Quito fue un incidente aislado que tuvo lugar en circunstancias muy excepcionales. El objetivo fue sacar al exvicepresidente, y una vez fuera de la delegación diplomática, no hay motivos para una futura incursión.³¹ Desde el punto de vista académico y del derecho internacional, ¿qué se espera después de que la Corte Internacional de Justicia escuchara los alegatos de México y Ecuador? Esta parte específica reconoce que se violó la autonomía de la sede diplomática

³¹ “Embajador de Ecuador en Países Bajos: «México pretende que les devolvamos a Jorge Glas, pero eso no es posible»”, *Ecuavisa Digital*, 2 de mayo de 2024, disponible en: <https://bit.ly/4fdFLJU>.

mexicana. Desde aquí se inicia un proceso de deliberación, aunque menos visible y público, fundamental para el destino de los casos, y también para el orden público.³² Aquí es donde, en mi opinión, el cálculo ecuatoriano falla. A pesar de que internamente la situación pueda considerarse resuelta, es crucial tener en cuenta que existe una violación a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y a la Convención de La Habana sobre Asilo. El ingreso del Estado a la embajada de manera abierta carece de justificación. Además, se argumentó que esta excepcionalidad se debió a la situación particular de una persona que, a pesar de haber recibido asilo, no podía ser detenida debido a la calificación de su delito como político, según determinación del Estado que otorga el asilo. Entonces, la CIJ deberá determinar si tanto el Estado mexicano como el ecuatoriano han cumplido con las normas del derecho internacional público. Este análisis se enfocará en evaluar si la incursión del Estado ecuatoriano en la embajada cumple con el derecho internacional público, sin abordar aspectos como la situación específica de Jorge Glas ni los casos de corrupción en la justicia ecuatoriana.

En ese sentido, este caso plantea el tema central: aunque es justo afirmar que el derecho internacional debe prevalecer sobre el derecho interno, ¿se puede sostener que un Estado está autorizado a realizar cambios en su orden interno que creen un conflicto con las normas existentes del derecho internacional? Aquí es crucial considerar los argumentos de ambos lados. En primer lugar, está la institución del asilo diplomático, reconocida en el derecho internacional americano por la Convención de La Habana sobre Asilo Diplomático y por la práctica nacional, donde varios presidentes han estado asilados tanto en embajadas como en territorios de otros Estados.

³² Aunque esto tiene sus críticas: comparado con el tribunales regionales, la CIJ opera con un sistema diferente y menos centralizado, lo que limita su capacidad para manejar un volumen comparable de casos. Véase Webb, Philippa, "The International Court of Justice and Its Role in the Peaceful Settlement of Disputes in the 21st Century: From Quick Wins to Tectonic Shifts", en Falk, Richard y Lopez-Claro, Augusto (eds.), *Global Governance and International Cooperation: Managing Global Catastrophic Risks in the 21st Century*, Routledge, 2024, p. 272.

En este punto, considero que el juego internacional externo establece un precedente complicado para Ecuador, siendo este un error autoinfligido. Hay un precedente sólido que lo vincula fuertemente a respetar obligatoriamente el asilo diplomático, haciendo referencia a la Opinión Consultiva 25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solicitada por Ecuador en el caso del señor Julian Assange en la embajada de Ecuador en Londres. En esta opinión, la Corte Interamericana estableció que no existen excepciones al derecho de asilo diplomático, el cual debe ser protegido rigurosamente.³³ Se subrayó que, a pesar de una orden de extradición por parte del Reino Unido, no se tomó ninguna medida contra la embajada. Es probable que la Corte Internacional de Justicia considere este precedente como un argumento clave, dado que ya existen elementos de una práctica que puede considerarse recíproca.³⁴ Sin embargo, el desafío reside en equilibrar la excepcionalidad de ingresar a una embajada con el compromiso anterior hacia el asilo diplomático. Esto plantea interrogantes sobre la credibilidad de Ecuador en asegurar que no se repetirán excepciones similares, independientemente de la simpatía política en el caso.

No obstante, surgió controversia cuando el señor Assange fue sacado de la embajada por incumplir las normas de conducta establecidas por Ecuador.³⁵ Este incidente pone de relieve la complejidad de aplicar normas internacionales en contextos políticamente tensos. Ecuador ha utilizado históricamente el asilo diplomático como una herramienta para proteger derechos individuales y aliviar presiones políticas internas, y se ha hecho respetando el nivel

³³ Cfr. Corte IDH, Opinión consultiva OC-25/18 del 30 de mayo de 2018, solicitada por la República del Ecuador: La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 122.

³⁴ Cfr. Corte Internacional de Justicia. *Actividades militares y paramilitares en y contra el gobierno de Nicaragua, Caso 1986*. Sentencia del 27 de junio de 1986, pp. 425 y 426.

³⁵ Sullivan, Eileen y Pérez-Peña, Richard, "Arrestan a Julian Assange en la embajada de Ecuador en Londres", *The New York Times Internacional*, 11 de abril de 2019, disponible en: <https://bit.ly/3xYBeun>.

externo e interno. Creo que el Estado ecuatoriano, o la representación jurídica del Estado ecuatoriano, también tiene un punto. Defendió el hecho de que el Estado mexicano no había cumplido con sus obligaciones bajo el Pacto de Bogotá respecto a las soluciones amistosas en el derecho internacional. Esta norma establece que cualquier problema entre países latinoamericanos debería resolverse mediante decisiones diplomáticas y no acudir directamente a tribunales internacionales.³⁶

Sin embargo, considero que esto se complicó dado el ambiente enrarecido de los días previos a la situación en la embajada. Recordemos la declaración de persona non grata de la embajadora, la respuesta del Estado mexicano fue la declaración de asilo al ciudadano Glass.³⁷ Por otro lado, las declaraciones del presidente López Obrador en una de sus conferencias matutinas generaron una respuesta adicional de presión, haciendo imposible el diálogo y propiciando un escenario de ruptura y proceso judicial que ha costado tanto a Ecuador como a México.³⁸ La Corte tendrá que analizar esta situación, que para mí es escandalosa a nivel internacional. Ha habido ocho o nueve casos a nivel internacional en los cuales se ha invadido una embajada, y todos han tenido graves consecuencias en las relaciones entre países, dependiendo mucho de las circunstancias de cada caso. En ese sentido, el otro elemento a considerar es cómo el Estado ecuatoriano acepta su responsabilidad. Hay que tener en cuenta que hubo un análisis jurídico exhaustivo y que se contrató a un equipo de abogados muy importante que propuso una salida técnica. Es decir, esta es una situación excepcional que no refleja la realidad, ya que implica una aplicación excepcional de la soberanía estatal en una situación específica, y se espera que no vuelva a ocurrir. La Corte deberá interpretar cómo

³⁶ International Court of Justice, *Application Instituting Proceedings: Republic of Ecuador v. United Mexican States*, 29 de abril de 2024, párr. 6, disponible en: <https://bit.ly/4bTc26i>.

³⁷ Mella, Carolina, "Ecuador declara persona non grata a la embajadora de México tras unas declaraciones de López Obrador", *El País*, 4 de abril de 2024, disponible en: <https://bit.ly/4bTc26i>.

³⁸ Encarnación, Osman, "Las declaraciones completas de López Obrador que desataron crisis con México", *Expreso*, 5 de abril de 2024, disponible en: <https://bit.ly/3Y8mAeC>.

se aplicó esta excepcionalidad y si realmente no volverá a ocurrir. Hay muchos elementos en juego.

El contexto político en ambos países, con cambios de gobierno previstos próximamente en México y Ecuador, podría influir en el proceso. Históricamente, cambios de gobierno han afectado la ejecución de obligaciones internacionales, como se ha visto en casos dentro del sistema interamericano. La necesidad de cumplir con el derecho internacional es crucial para evitar un precedente de arbitrariedad en las relaciones internacionales.

Conclusiones

El asilo en América surgió como resultado de la coexistencia de dos fenómenos derivados del derecho y la política, según lo señalado por Colombia en sus alegatos en el caso de Asilo (*Colombia vs. Perú*) ante la Corte Internacional de Justicia.³⁹ Por un lado, se originó del poder de los principios democráticos, el respeto al individuo y a la libertad de pensamiento. Por otro lado, fue una respuesta a la frecuencia inusual de revoluciones y conflictos armados que amenazaban la seguridad y la vida de las personas del bando perdedor. En el caso ecuatoriano, esto se ha manejado a nivel interno mediante expectativas políticas y a nivel externo como una estrategia de proyección hacia el futuro. Sin embargo, existe una tradición latinoamericana del asilo, incorporada en instrumentos multilaterales, regulada como un derecho de los Estados que, ejerciendo su soberanía, proporcionan protección a las personas que consideran necesitadas de ella. Esto se une a la inmunidad de los locales diplomáticos. En este sentido, es claro que Ecuador rompió las reglas del juego a costa de su reputación internacional.

³⁹ Corte Internacional de Justicia, *Colombia vs. Perú, Caso de Asilo*. Alegatos, argumentos orales, documentos, vol. I, p. 25.

El presidente Noboa ha manifestado que Ecuador está dispuesto a dialogar con México, y que el presidente ecuatoriano ha expresado su total disposición para entablar conversaciones con sus homólogos mexicanos, dejando claro que la justicia en Ecuador no es negociable. ¿Hasta qué punto esta apertura del gobierno ecuatoriano hacia México podría propiciar un acercamiento? Esto deberá analizarse en función del cambio de sexenio en México y el inicio de un nuevo ciclo político. Particularmente, preocupa la situación de los ecuatorianos más vulnerables en situación de migración irregular a través de México hacia Estados Unidos. Aunque hemos fracasado en reducir la migración, debemos garantizar condiciones seguras para ellos y protegerlos ampliamente. Es interesante notar que México no ha expulsado al personal diplomático ecuatoriano,⁴⁰ lo cual podría facilitar un diálogo de alto nivel para resolver la situación de manera amistosa y evitar un juicio prolongado. Históricamente, los países latinoamericanos han demostrado una tradición de resolver conflictos de manera inteligente, utilizando el derecho internacional americano como base, aunque el tema del asilo sigue siendo controversial. Ecuador protegió a varios chilenos durante el golpe militar de 1973, demostrando la diplomacia democrática a lo largo de los años.

Creo que las condiciones son propicias para iniciar un diálogo, pero debe ser alguien quien tome la iniciativa. Ecuador podría mejorar su imagen internacional al admitir un error y cumplir con las normas internacionales en lugar de mantener una posición inflexible. México, por su parte, defiende la protección de asilados de diversos colores políticos como parte central de su política exterior desde el siglo XX, y romper esta tradición no es una opción fácilmente aceptable por razones personales o políticas.

La respuesta mexicana a las intervenciones ecuatorianas es clara, según la canciller mexicana: equiparar la irrupción violenta en la embajada mexicana con el desacuerdo sobre el

⁴⁰ Ecuador anunció el cierre de sus consulados y embajada en México tras romper relaciones diplomáticas. Desde el 16 de mayo de 2024; los servicios consulares se atienden desde las ciudades de Guatemala, Houston y Phoenix.

derecho de México a otorgar asilo a Glas establecería un peligroso precedente. La inviolabilidad diplomática no es negociable. Es importante destacar que la política exterior mexicana se basa en proteger asilados de diversos colores políticos, una tradición mantenida desde el siglo XX. Este principio ha sido aplicado en momentos críticos, como el asilo a refugiados rusos durante la Revolución Rusa, republicanos españoles durante la guerra civil, y numerosos casos internacionales. Mantener esta columna vertebral política es crucial, y la mayoría de los partidos políticos mexicanos, incluidos PRD, PAN y PRI, han apoyado al gobierno de López Obrador en este asunto. México tiene razones legítimas para preocuparse por la seguridad de Jorge Glas, como lo señaló la canciller. No se puede tolerar la violación de su recinto diplomático, lo cual va en contra de las convenciones internacionales, y no debe repetirse en el futuro.

En conclusión, el caso que enfrenta a México y Ecuador ante la Corte Internacional de Justicia refleja no sólo un conflicto jurídico sobre el respeto a la autonomía diplomática y las normas del derecho internacional público, sino también tensiones políticas y diplomáticas profundas. Por tanto, será difícil resolver este conflicto sin una propuesta clara y pública por parte de Ecuador que implique disculpas internacionales o alguna forma de asumir responsabilidad más allá de lo discutido en la audiencia de la semana pasada, evitando así un juicio prolongado. La decisión que tome la Corte sentará precedentes significativos para futuros casos de este tipo en la región y más allá, delineando los límites y responsabilidades en la protección de las misiones diplomáticas en situaciones de crisis. Independientemente del resultado, este proceso judicial subraya la importancia del diálogo y la cooperación entre Estados para resolver conflictos internacionales de manera pacífica y conforme al derecho internacional.

Inviolabilidad de la misión y asilo diplomático (México c. Ecuador, y viceversa)*

El pasado 11 de abril de 2024, México depositó en la Secretaría de la Corte Internacional de Justicia una demanda contra Ecuador por el violento asalto de su embajada en Quito para aprehender a un exministro y vicepresidente de la República, el señor Jorge Glas, ocurrido seis días antes, una vez que se había declarado persona “non grata” a la embajadora mexicana, a la que había seguido veinticuatro horas después, como respuesta, la ruptura de relaciones diplomáticas. El 30 de abril y el 1 de mayo se evacuaron las audiencias orales correspondientes a las medidas provisionales solicitadas por México en su demanda. El 29 de abril, en la víspera del comienzo de las audiencias, Ecuador, con un calculado golpe de efecto, demandó, a su vez, a México, ante la misma Corte, por infringir sus obligaciones conforme a un rimero de tratados, como la misma Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), las convenciones sobre Asilo de Montevideo (1933) y Caracas (1954), y las convenciones anticorrupción panamericana (1996) y de Naciones Unidas (2003), amén de los principios de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención. El 23 de mayo, la Corte, por unanimidad, decidió, mediante orden, que en las circunstancias actuales no procedía la indicación de

* Por Antonio Remiro Brotóns, profesor emérito en la Universidad Autónoma de Madrid. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3548-0879>. Esta nota fue publicada en *Aquiescencia.net* el 13 de mayo de 2024. Ha sido revisada por el autor para incorporar las referencias a la orden de la Corte Internacional de Justicia del 23 de mayo, concerniente a las medidas provisionales solicitadas por México —y no concedidas por la Corte— en su demanda contra Ecuador.

medidas provisionales, sin prejuzgar en absoluto su competencia sobre el fondo del asunto y la admisibilidad de la demanda mexicana. Estos hechos bien merecen un comentario.

Si el procedimiento instado por México llega a ocuparse del fondo del asunto, puede el demandante darlo por ganado en lo sustancial, dejando a un lado las extravagantes peticiones de suspensión y eventual expulsión de Ecuador de las Naciones Unidas. La inviolabilidad de la misión diplomática es un absoluto; no cabe penetrar en sus locales sin la autorización del jefe de misión (que en este caso fue expresamente denegada). No hay excepciones. La violación de esta regla por parte de Ecuador, codificada por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, es manifiesta (artículos 22, 24 y 30). La batalla legal debe darla, pues, el demandado, en la fase procesal, no en términos de competencia de la Corte, que parece clara si nos atenemos al artículo XXXI del Pacto de Bogotá, del que son partes ambos Estados, sino en términos de admisibilidad de la demanda, alegando el artículo II del mismo Pacto, que requiere el agotamiento del recurso a las negociaciones para resolver las diferencias, negociaciones a las que había urgido el Consejo Permanente de la OEA, apenas unas horas antes de que México presentara su demanda ante la Corte.

Entretanto, ¿qué significado tenían las medidas provisionales solicitadas por México? México pedía que la Corte ordenara a Ecuador respetar y proteger locales, bienes y archivos de la misión y las residencias privadas de sus agentes; que facilitara el acceso a los mismos para facilitar la mudanza, y que se abstuviese de tomar medidas que pudieran atentar contra los derechos de México sobre el fondo del asunto o agravar la diferencia. Se trata, las primeras, de obligaciones codificadas por los artículos 44 y 45 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y confirmadas por los precedentes judiciales (la mención de la sentencia de la Corte en el asunto de los *Rehenes* es canónica). En cuanto a las segundas, que México calificó en las audiencias de *complementarias*, son un lugar común, repetido en un buen número de solicitudes de medidas provisionales. La petición de México era redundante con obligaciones que Ecuador ha de respetar en todo caso, fuera cual fuera la suerte que co-

rriera la petición, que buscó sustentarse sobre la percepción de un riesgo real de recurrencia en el incumplimiento, que trataría de atajarse añadiendo la autoridad de una orden vinculante de la Corte a la obligación convencional persistente, aun infringida.

Mientras México dio la impresión de que utilizaba el caso planteado a la Corte como banco de pruebas de la calidad de su cantera de diplomáticos-juristas a los que encomendó la defensa de sus intereses, Ecuador ha recurrido a connotados abogados internacionalistas para proteger los suyos. Poco podrán hacer éstos por el demandado en la fase de fondo —de ahí que les convenga dilatar el procedimiento para enfriarlo y dar tiempo a negociar un desistimiento—, pero en este incidente de medidas provisionales sus expectativas no podían ser mejores.

Ecuador afirmó que las medidas solicitadas por México no eran ni urgentes ni necesarias, pues en no menos de tres ocasiones había ofrecido garantías del futuro respeto de sus obligaciones internacionales y manifestó en las audiencias su conformidad en que la Corte recogiera dichas garantías en una orden. Hay, con todo, un cierto cinismo subyacente a la alegación de que el asalto a la embajada de México del 5 de abril fue un hecho excepcional e irrepetible, pues se saldó con el objetivo perseguido: la captura del señor Jorge Glas (por lo que ya no sería necesario asaltar de nuevo la embajada). ¡*Manda huevos!* cabría decir, evocando la brillante aportación retórica de un político español que sirvió al reino como ministro, presidente del Congreso y embajador de alto plumero.

Parece obvio que México pretendió con la solicitud de medidas provisionales, alargar el *momentum* del caso en los medios de comunicación social, aun a riesgo de perder —como ha perdido— el incidente. El tratamiento de estas solicitudes tiene prioridad en la agenda de la Corte; de hecho, transcurrieron menos de tres semanas entre el depósito de la demanda y la celebración de las audiencias y otras tres entre las audiencias y la decisión de la Corte. Sin incidente, el procedimiento habría entrado en una larga y reservada fase escrita, y México quería mantener la atención mediática y al gobierno de Ecuador en el centro de la diana como

culpable. Pero en un incidente evacuado oralmente en una sola ronda, el demandado, Ecuador, tenía la última palabra, sin réplica posible, y jugó bien sus cartas.

La orden del 23 de mayo recoge literalmente las garantías ofrecidas por Ecuador, pública e incondicionalmente, para cubrir las preocupaciones de México, y se sirve de ellas para considerar que no se da la condición de *urgencia* requerida para la adopción de medidas provisionales, pues no se advertía un riesgo real e inminente de que los derechos del demandante pudieran sufrir, en cualquier momento, un perjuicio irreparable. La Corte trata de ofrecer a México un premio de consolación al insistir expresamente en la importancia fundamental del respeto de los principios consagrados por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), lo que ha sido subrayado por los jueces Aurescu y Gómez Robledo en sus declaraciones, ajeneas a la Orden, interesado además el juez mexicano en precisar el lapso temporal de protección que se debía a la inmunidad, a saber: el “periodo necesario” para satisfacer sus fines.

La Corte aprovecha la oportunidad que le brinda este incidente, no sólo para subrayar el carácter cumulativo de las condiciones para la indicación de medidas provisionales, sino para reverdecer el valor de las declaraciones unilaterales como fuente de obligaciones jurídicas —maltratado en algunas decisiones recientes de la Corte— y su presumible observancia de buena fe.

Mediante sendas declaraciones, los jueces Bhandari, Nolte y Cleveland ofrecen consideraciones adicionales sobre la operación de este incidente procesal, al que se recurre cada vez con mayor frecuencia. Nolte advierte el peligro de tomar atajos; la competencia *prima facie* de la Corte ha de ser verificada en todo caso, y las condiciones para decidir medidas provisionales responden a una lógica a la que no cabe hurtarse. También Bhandari subraya la obligada verificación de la competencia *prima facie* de la Corte, pero a partir de ahí, si el demandado ofrece las garantías que solicita el demandante, nada más hay por decir. Cleveland opina que

conviene ponderar las circunstancias que rodean dicho ofrecimiento; cabe sospechar de quien ha incumplido antes garantías dadas al demandante, o medidas ordenadas por la Corte. Al juez Aurescu no le habría parecido mal que la Corte hubiera impuesto a Ecuador la obligación de reportar periódicamente a México y a la Corte sobre el cumplimiento de sus compromisos.

No sólo en las medidas provisionales Ecuador ha jugado bien sus cartas. Cambiando la condición de demandado por la de demandante, Ecuador ha iniciado una acción contra México por infringir sus obligaciones conforme a numerosos tratados y principios fundamentales del derecho internacional. Ecuador imputa a México, entre otras, la violación del artículo 41 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, del artículo III de la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático, del principio de no intervención, por las declaraciones de su presidente, el señor Andrés Manuel López Obrador, cuya tendencia a chapotear en los charcos diplomáticos parece irreprimible.

La presentación de esta demanda es un acierto estratégico de Ecuador al tratar de contextualizar los hechos del 5 de abril y sus antecedentes, que se remontan a los últimos días de diciembre de 2023, en los derechos y obligaciones de las partes (Ecuador y México lo son) en la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático (1954). Ecuador ha preferido formular ya esta demanda, en lugar de esperar meses o años a formular una demanda reconventional junto con la contramemoria a la memoria mexicana en el marco del procedimiento iniciado el 11 de abril. Ahora es más útil. No habrá de sorprender que la Corte una ambos procedimientos en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 47.2 de su Reglamento.

Ecuador ha traído a la Corte la cuestión del asilo diplomático, hurtada por México en su demanda, a pesar de que la captura en su embajada de una persona a la que había concedido asilo fue la razón de ser del grosero irrespeto de su inviolabilidad por los agentes ecuatorianos, que vejaron a diplomáticos mexicanos e interfirieron en sus comunicaciones y desplazamientos.

Nada, en efecto, se dice en la demanda de la República del norte sobre la violación por Ecuador de sus obligaciones conforme a la Convención de Caracas, que incluyen la emisión de un salvoconducto al señor Jorge Glas para abandonar el país, una vez concedido el asilo, unilateralmente, por México, tal como prescribe la Convención (artículos IV y ss.). En lugar de enredarse con medidas para hacer la vida imposible a Ecuador en las Naciones Unidas, bien podía México, con mayor fundamento, haber reclamado de la Corte la condena de Ecuador por la infracción de estas obligaciones y la entrega —*restitutio in integrum*— del señor Jorge Glas a las autoridades mexicanas (lo que la ruptura de relaciones diplomáticas no facilitaba, por otro lado).

En una declaración publicada el 7 de mayo por el diario *El País* (página 10), la ministra de Relaciones Exteriores de México, la señora Alicia Bárcena, afirma que “Si nos dan el salvoconducto y nos entregan a Jorge Glas, podemos empezar a hablar (con Ecuador)”. Puede que se hayan formulado otras declaraciones similares en el plano diplomático, pero nada en el marco del procedimiento judicial. Diríase que en este medio México consideraba secundaria la cuestión del asilo, desencadenante del asalto de su embajada, para concentrar todos sus focos en la violación del principio absoluto de su inviolabilidad.

Ecuador ha tratado con su demanda de ofrecer luces adicionales a la controversia. Según Ecuador, México ha utilizado de manera abusiva y desviada la facultad de conceder el asilo, al beneficiar con él a un individuo —un ministro y vicepresidente de la República bajo la presidencia del señor Rafael Correa— condenado ya por partida doble y procesado por triple por los tribunales ecuatorianos por delitos de corrupción y malversación, entre otros. Durante meses, las autoridades de Ecuador han aportado a México abundante documentación probatoria de la caracterización como delitos comunes de las conductas imputadas a Jorge Glas, reclamando su entrega. En lugar de ello, las autoridades mexicanas han considerado al mencionado un perseguido político y le han otorgado asilo diplomático, al tiempo que el presidente Andrés Manuel López Obrador lanzaba acusaciones calumniosas contra el presidente ecuatoriano, el señor Daniel Noboa, y se temía que, a falta de salvoconducto, la misión mexi-

cana utilizara torticeramente sus privilegios diplomáticos para sacar a Jorge Glas del país con nocturnidad y alevosía. Las aeronaves que debían desplazarse para recoger a la embajadora expulsada y a otros miembros de la misión, rotas las relaciones, se contemplaban con particular aprensión. De ahí el asalto. Presumo que de todo ello se hará una película.

Ciertamente, el gobierno ecuatoriano podía considerar extremadamente inamistoso el comportamiento del mexicano en este asunto, por el desdén hacia sus instituciones, y, con base en él, añadidas las ofensas de su presidente, tomar medidas de orden diplomático, como la llamada de su embajador, la congelación de relaciones o, incluso su ruptura, que es un acto discrecional en manos del Poder Ejecutivo. Rotas las relaciones por iniciativa de la otra parte, tras el asalto, Ecuador pretende someter a debate ante la Corte los límites del asilo diplomático. Lo tiene crudo, dados los términos de la Convención de Caracas, y lo más que le cabe, de cara al futuro, es denunciarla.

Conviene recordar que esta Convención se negoció para superar las insuficiencias de la Convención Panamericana de La Habana (1928), evidenciadas en el tratamiento nada brillante deparado por la Corte Internacional de Justicia, al asunto desencadenado por el acogimiento del político peruano, el señor Víctor Raúl Haya de la Torre, en la embajada colombiana en Lima a principios de 1949. Dado que Perú negó el salvoconducto para que abandonara el país, Colombia presentó una demanda sobre “Asilo diplomático” contra Perú ante la Corte seguida de otra de interpretación de la sentencia dictada en la primera (que la Corte consideró inadmisibles), y de una tercera, que se tituló “Haya de la Torre”, para arrostrar los puntos concretos que, en abstracto, se habían planteado en la primera.

En menos de un año, la Corte se pronunció dando una de cal y otra de arena. Estimaron los jueces que el asilo concedido por Colombia al señor Víctor Raúl Haya de la Torre era irregular, pues no podía imponer su calificación como *políticos* de hechos que Perú consideraba delitos *comunes*; la autoridad territorial no estaba obligada, pues, a facilitar un salvoconducto para que el señor Haya de la Torre abandonara el país, pero tampoco podía forzar

a Colombia a la entrega de la persona acogida en su embajada, a pesar de la irregularidad del asilo concedido. El asilo debía cesar, pero no competía a la Corte decidir cómo hacerlo. Así fue que el fundador del APRA pasó sesenta y tres meses residiendo en la sede de la misión diplomática colombiana, hasta que pudo salir de ella, en abril de 1954, mediante una negociación diplomática. Una situación de esta clase es la que trató de evitar la Convención de Caracas, al atribuir al país cuyo asilo se solicita la última palabra sobre la calificación —política o común— de los delitos de que se acusa al solicitante, y obligar al país territorial a conceder el salvoconducto. Para éste, sin duda, es un mal trago, pero si quería evitarlo, mejor no haber firmado y ratificado la Convención.

Si Ecuador, en lugar de asaltar la embajada de México, se hubiera limitado a negar el salvoconducto, las autoridades mexicanas podrían acusar a las ecuatorianas de incumplimiento de sus obligaciones conforme a la Convención de Caracas y acudir a la Corte con esta reclamación; mientras tanto, el señor Jorge Glas hubiera permanecido en la embajada *sine die*, como lo estuvo Víctor Raúl Haya de la Torre en la embajada de Colombia en Lima, o, en la embajada ecuatoriana en Londres (donde no existe el asilo diplomático, pero sí la inviolabilidad de las embajadas) el señor Julián Assange, hasta que las autoridades ecuatorianas autorizaron a los agentes británicos a penetrar en sus instalaciones para arrestar a quien tanto bien nos hizo publicando informaciones clasificadas inconvenientes para Estados Unidos, y ha sido hasta fecha muy reciente ominosamente acosado judicialmente, pendiente de extradición durante largos años al país de los sueños perdidos.

En conclusión, creo que México tiene razón en el fondo del asunto; que a su presidente se le calienta el verbo; que su petitorio peca por exceso de un lado y defecto, por otro; que en el incidente de medidas provisionales Ecuador ha ido bien encaminado, y que los procedimientos cruzados por las partes acabarán probablemente en desistimiento gracias a una oportuna negociación, tal vez mediando buenos oficios o mediación de un tercero, una vez que se enfríe la situación. El futuro del señor Glas en este arreglo es más difícil de prever, pero su situación actual es tan mala que sólo puede mejorar.

El elefante en la sala: ¿las contramedidas o el pacto comisorio justifican el allanamiento de la embajada?*

El elefante en la sala

Cuando uno lee por primera vez las solicitudes de demanda en los casos paralelos que México y Ecuador incoaron ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en abril de 2024, es difícil evitar sentir cierta perplejidad. Especialmente ante el hecho de que, en estricto sentido, los argumentos con los que los dos países se acusan no guardan relación. México demanda a Ecuador, fundamentalmente, por el allanamiento de su embajada en Quito el 5 de abril, mientras que Ecuador demanda a México por el otorgamiento de asilo político a Jorge Glas, así como por haber utilizado la inmunidad de su sede diplomática para protegerlo. Es decir, ni México formula un argumento legal en torno a su decisión de asilar a Jorge Glas, ni Ecuador justifica legalmente su decisión de allanar la embajada mexicana.¹ De alguna forma, los argumentos de cada Estado ignoran los del otro.

* Por Pedro Martínez Esponda, profesor de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. ORCID: 0009-0000-0209-773X. El autor agradece las amables revisiones de Ana Lilia Morales Gris.

¹ CIJ, “Embassy of Mexico in Quito (Application Instituting Proceedings and Request for the Indication of Provisional Measures) (*Mexico vs. Ecuador*)”, 2024, disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/194/194-20240411-app-01-00-en.pdf>; CIJ, “Proceedings Instituted by Ecuador against Mexico on 29 April 2024 (Application Instituting Proceedings) (*Ecuador vs. Mexico*)”, 2024, disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/195/195-20240429-app-01-00-en.pdf>.

Por supuesto, por donde se las vea, las dos demandas no solamente sí están relacionadas, sino que, en los hechos, son el mismo caso. Evidentemente, Ecuador tomó la decisión de allanar la embajada porque México estaba protegiendo a una persona a quien el gobierno ecuatoriano quiere procesar penalmente. Éste es el vínculo que ni México ni Ecuador reconocen abiertamente en sus escritos; México, muy seguramente porque cree no tener interés en que la Corte se pronuncie sobre el otorgamiento de asilo, mientras que Ecuador lo hace porque sabe que, jurídicamente, es preferible evitar que la Corte examine la legalidad del allanamiento. Sin embargo, las y los jueces de La Haya muy seguramente tendrán que acumular los casos y analizar su inescapable relación, que puede resumirse en la siguiente pregunta: la hipotética ilegalidad del otorgamiento de asilo político al señor Glas o de su resguardo en la sede diplomática ¿justificaría la irrupción de la policía ecuatoriana y su arresto?

Los posibles argumentos: contramedidas y pacto comisorio

Si bien Ecuador no justificó abiertamente el allanamiento en su solicitud de demanda, sí lo ha hecho a través de pronunciamientos públicos de sus autoridades —y eventualmente tendrá que hacerlo ante la Corte—. En un comunicado de prensa el 5 de abril, la presidencia de Ecuador afirmó que “Al haberse abusado de las inmunidades y privilegios concedidos a la misión diplomática que albergaba a Jorge Glas, y conceder un asilo diplomático contrario al marco jurídico convencional, se ha procedido con su captura. [...] Ecuador es un país soberano y no vamos a permitir que ningún delincuente quede en la impunidad”.²

Al día siguiente, la cancillería de Ecuador emitió un comunicado de prensa afirmando que

² Presidencia de la República del Ecuador, comunicado oficial “Defendemos la soberanía nacional, cero impunidad”, 2024.

Para el Ecuador, la concesión de asilo diplomático al ciudadano no sólo es un acto ilícito de México en el contexto de las mencionadas disposiciones convencionales sobre asilo, también contraviene el artículo 41, numeral 3, de la Convención de Viena, ya que los locales de la misión no deben ser utilizados de manera incompatible con las funciones de la misión.³

A estas afirmaciones subyacen dos argumentos que parecen —junto con el de estado de necesidad, que no se analiza en este texto— los más plausibles dentro del no tan amplio espectro de opciones que tiene Ecuador para justificar su intervención en la embajada. Estos son la idea de contramedidas y la de suspensión de una obligación convencional ante un incumplimiento o pacto comisorio.

Una contramedida es el incumplimiento temporal de una obligación por parte de un Estado como respuesta a un incumplimiento previo de otra obligación por parte de otro Estado, siempre que tenga por objeto de inducir el cumplimiento del segundo Estado.⁴ Codificada en el Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA, por sus siglas en inglés), nadie duda hoy que esta figura esté permitida en el derecho consuetudinario contemporáneo.⁵ De hecho, las contramedidas tienen que ver con algo que ha existido siempre entre comunidades políticas, y que Kelsen llamó, para despecho de muchas abogadas y abogados internacionalistas, la “primitividad” del derecho internacional.⁶ Esto es, la posibilidad de la unilateralidad (*self-help*) en el orden jurídico internacional ante la falta de instituciones centrales que administren justicia y hagan cumplir las normas jurídicas.

³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, declaración de prensa “Ecuador defiende su estabilidad democrática, soberanía y la dignidad de los ecuatorianos”, 2024.

⁴ Alland, Denis, “The Definition of Countermeasures”, en Crawford, James; Pellet, Alain y Olleson, Simpon (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 1127–1131.

⁵ Shaw, Malcolm, *International Law*, 6a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 793–795.

⁶ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1979, pp. 402–405.

Similar en varios puntos, el pacto comisorio es una herramienta de *self-help* heredada del derecho civil que recoge el artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT), bajo el nombre de “terminación de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de una violación”.⁷ Bajo esta figura, un Estado parte de un tratado puede suspender y en algunos casos terminar la aplicación de un tratado cuando otro Estado parte incurre en una violación grave del mismo, lo que el párrafo tercero del propio artículo 60 define de manera poco aterrizada como “un rechazo del tratado” o como “una violación a una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado”.

Ambas figuras se distinguen por sus distintos alcances y condiciones de su ejercicio.⁸ Mientras que las contramedidas operan en contra de violaciones de obligaciones tanto consuetudinarias como convencionales, el pacto comisorio sólo opera frente a incumplimientos convencionales. Además, una contramedida puede válidamente implicar el incumplimiento de cualquier obligación, guarde esta relación con la violación a la que se responde o no, mientras que el pacto comisorio sólo permite incumplir con obligaciones en el marco del tratado violado originalmente. Por último, la aplicación de contramedidas está sujeta a un estándar de proporcionalidad y temporalidad, mientras que el pacto comisorio no exige ni una cosa ni la otra: válidamente se puede terminar o suspender un tratado completo siempre que la violación inicial haya sido grave.⁹

⁷ Fitzmaurice, Malgosia, “The Practical Working of the Law of Treaties”, en Evans, Malcolm (ed.), *International Law*, 4a. ed., Oxford University Press, 2014, pp. 191–193.

⁸ Simma, Bruno y Tams, Christian J., “Reacting against Treaty Breaches”, en Hollis, Duncan B (ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, 2a. ed., Oxford University Press, 2020, pp. 569–582, disponible en: https://repository.law.umich.edu/book_chapters/224.

⁹ CDI, “Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries”, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 2001, párrs. 134 y 135.

El argumento de contramedidas y pacto comisorio en el caso

Ecuador podría, en principio, invocar contramedidas, pacto comisorio o ambas, ante la CIJ. Aquí ofrezco algunas reflexiones sobre diferentes cuestiones jurídicas que emergen con estas potenciales excepciones.

Como se discutió más arriba, tanto el argumento de contramedidas como el de pacto comisorio tendría que basarse en alguna violación por parte de México en perjuicio de Ecuador. En su solicitud de demanda, Ecuador formuló, con relativa claridad, las obligaciones que considera que México incumplió, y, seguramente, recurriría a los mismos argumentos para fundamentar el recurso a las contramedidas o al pacto comisorio. Los argumentos clave de Ecuador son los siguientes:

Al asilar a un imputado en un proceso penal por delitos comunes como asociación ilícita, sobornos y desvío de recursos públicos, México incumplió sus obligaciones bajo el artículo 41 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (CVRD), que establece el deber jurídico que tiene el personal diplomático de un Estado, de respetar las leyes del Estado receptor y de no inmiscuirse en sus asuntos internos.¹⁰ Como Jorge Glas no es un perseguido político, sino un criminal del orden común, México violó los artículos 1 y 3 de la Convención de Caracas sobre Asilo Político, que prohíben asilar a personas que sean objeto de procesos penales por delitos comunes.¹¹

Finalmente, México incumplió con el artículo XIV de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que establece la obligación de prestar “la más amplia asistencia recíproca... en procedimientos de combate a la corrupción”.¹²

¹⁰ CIJ, “Proceedings Instituted by Ecuador against Mexico on 29 April 2024”, *cit.*, párrs. 36 y 37.

¹¹ *Ibidem*, párrs. 38 y 39.

¹² *Ibidem*, párr. 45.

Para efectos de análisis, asumamos hipotéticamente que la Corte suscribe alguno de estos argumentos. Si fuese así, para sostener que el allanamiento de la embajada fue una contramedida válida, Ecuador tendría que demostrar que la medida —que constituye una violación del principio de inmunidad de las misiones diplomáticas estipulado en el artículo 22 de la CVRD— fue temporal, proporcional y con la intención de inducir a México a cumplir con la obligación violada.¹³ En principio, Ecuador podría demostrar estos tres puntos sin mayor complejidad, considerando que la irrupción duró exactamente el tiempo que le tomó a la policía ecuatoriana detener al señor Glas, que el perjuicio material ocasionado a México fue mínimo, y que el allanamiento era materialmente necesario para lograr el arresto de Glas, sobre todo considerando las repetidas negativas de México de entregarlo voluntariamente a la justicia ecuatoriana.

La discusión, sin embargo, no terminaría ahí. Una parte importante del debate contemporáneo en esta materia tiene que ver con ciertas obligaciones contra las cuales no proceden las contramedidas como excluyentes de ilicitud. Estas excepciones se basan en dos criterios: uno tiene que ver con la naturaleza de las obligaciones en cuestión y el otro con sus funciones. Bajo el primer criterio, caben obligaciones no derogables y debidas a la comunidad internacional en su conjunto —es decir, obligaciones de *jus cogens*—. El segundo criterio, que es el que interesa aquí, cubre normas que no son derogables en virtud de la función que desempeñan entre los Estados, normas que no admiten excepciones, porque inaplicarlas imposibilitaría la idea mínima de orden jurídico y de convivencia entre Estados.¹⁴ Entre estas normas se encuentran las inmunidades diplomáticas, que permiten la adecuada comunicación entre Estados, y sin las cuales la idea de relaciones internacionales sería inviable. En este sentido, el principio de inmunidad de las misiones diplomáticas no sería derogable por la vía de las contramedidas.¹⁵

¹³ *Affaire Naulilaa* (Responsabilité de l'Allemagne à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du sud de l'Afrique) (*Portugal contre Allemagne*), *Recueil des Sentences Arbitrales*, vol. II, 1928, pp. 1011, p. 1028.

¹⁴ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (Judgement), 1980, párrs. 83–86.

¹⁵ Así lo establece, además, el propio artículo 50 de los ARISWA.

El argumento sobre suspensión temporal de un tratado o pacto comisorio tampoco sería sencillo de hacer. Aquí estaríamos en la hipótesis del párrafo 2(b) del artículo 60 de la CVDT, que se refiere a la posibilidad de suspensión de un tratado multilateral entre dos Estados cuando uno de ellos se ve “especialmente perjudicad[o] por [una] violación”. Ecuador podría plausiblemente argumentar que se encuentra en esta hipótesis si el otorgamiento de asilo a Jorge Glas pudiera considerarse una violación del artículo 41 de la CVRD —respetar las leyes del Estado receptor y no inmiscuirse en sus asuntos internos—. Ello le facultaría, en principio, para suspender la inmunidad de la embajada mexicana protegida por el artículo 22 del mismo instrumento.

No obstante, este argumento tendría dos obstáculos adicionales. El primero es que Ecuador tendría que demostrar que la violación del artículo 41 de la CVRD es grave en los términos del párrafo tercero del artículo 60 de la CVDT. Es decir, que el otorgamiento constituye un “rechazo del tratado” o una “una violación a una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado”. La primera de estas nociones podría descartarse, porque la violación al artículo 41 tendría que considerarse como aislada y sin un impacto a otras obligaciones del tratado. Una violación a una disposición esencial, quizá, tendría más posibilidades de reconocerse dada la centralidad del principio de no intervención y la prohibición del abuso de las inmunidades diplomáticas en el régimen de la CVRD.

El segundo obstáculo sería, tal vez, más difícil de superar. Éste tiene que ver, al igual que en el caso de las contramedidas, con la derogabilidad de las normas sobre inmunidad. Ecuador tendría a su favor que el párrafo quinto del artículo 60 de la CVDT hace referencia a ciertas obligaciones no sujetas a terminación o suspensión por su naturaleza, como las normas “relativas a la protección de la persona humana contenidas en tratados de carácter humanitario”, pero no hace referencia a normas no derogables por su función, como las normas sobre inmunidad diplomática. Podría interpretarse que esta omisión abre las puertas a la aplicación del pacto comisorio a la inmunidad de las sedes diplomáticas.

México, en este caso, tendría que argumentar que la no derogabilidad de estas normas no depende de su mención expresa en el artículo 60 de la CVDT, sino que se deduce de las reglas consuetudinarias del derecho diplomático y de la práctica alrededor de la inmunidad de las embajadas. Aquí, México no tendría ninguna dificultad en demostrar que no existen casos en los que se haya considerado válida la irrupción no consentida de autoridades del Estado receptor en sedes diplomáticas. Frente al ejemplo de Julian Assange, quien no fue arrestado en la embajada ecuatoriana en Londres sino hasta que Ecuador dio su consentimiento después de siete años de asilo, habría poco que decir.

En suma, es muy probable que cuando la CIJ decida acumular los casos iniciados por México y por Ecuador, ésta tenga que lidiar con argumentos de la defensa ecuatoriana basados en la lógica de las contramedidas y/o del pacto comisorio para justificar la irrupción en la embajada mexicana. Fuera del reconocimiento de su responsabilidad internacional, Ecuador tiene pocas alternativas a la mano. Sin embargo, en última instancia, ambos argumentos serán difíciles de sostener, considerando la función y el lugar que ocupan las normas sobre inmunidad diplomática en el derecho internacional. Llegado el momento, es previsible que la CIJ terminará reconociendo la inderogabilidad de estas normas.

Ciudad de México–Quito–Ciudad de México: litigios de ida y vuelta*

El contexto jurisdiccional contemporáneo y la pertinencia del debate sobre el asilo

Los últimos meses de 2023 y todos los que han transcurrido de 2024 han producido actividad intensa para la jurisdicción internacional de Naciones Unidas. A los atractivos asuntos que ya estaban en la lista de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), como la alegación de Ucrania en contra de Rusia, relacionado con la violación a la Convención para Prevenir y Sancionar el Genocidio. Así como las solicitudes de opiniones consultivas, por ejemplo, una con rubro “Consecuencias jurídicas derivadas de políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado”, incluido el este de Jerusalén, resuelta en julio de 2024, y otra sobre “Las obligaciones de los Estados en materia de cambio climático”, se han sumado la demanda de Sudáfrica en contra de Israel por la comisión de genocidio en la Franja de Gaza; la de Nicaragua en contra de Alemania por violación a varias obligaciones relacionadas con el territorio ocupado de Gaza; y las de ida y vuelta entre México y Ecuador.

* Por Guillermo E. Estrada Adán, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de Derecho Internacional Público por oposición en la Facultad de Derecho, ambos en la UNAM. ORCID: 0000-0003-45422584.

Dinámicos meses para el derecho internacional que refuerzan la función jurisdiccional internacional y que centran su atención en la agenda propia de nuestro tiempo. Como pocas veces antes, los Estados han llegado tanto a los procedimientos consultivos como contenciosos a través de distintas solicitudes para expresar sus opiniones, lo que demuestra no sólo el interés estatal de lo que resuelva el tribunal, sino que los criterios a los que se llegue, al menos en los casos contenciosos, tendrán fuerza vinculante para las partes en el proceso.

Este texto tiene como objetivo revisar el conflicto entre México y Ecuador, según los hechos narrados en las audiencias ante la CIJ, así como los escritos de demanda tanto de uno y otro Estado ante el foro jurisdiccional de Naciones Unidas. En el fondo del debate se encuentran hechos relacionados con el asilo diplomático y la protección a los perseguidos políticos, nada desconocido ni para México ni para Ecuador. México tiene algunos momentos destacados en el uso de su suelo diplomático, e incluso de su bandera. Por ejemplo, el momento en el que el féretro de Manuel Azaña (presidente de España) fue cubierto por la bandera tricolor; o cuando Gonzalo Martínez Corbalá, entonces embajador de México en Chile, protegió a la familia de Salvador Allende durante el golpe de Estado. Éstas son historias que posicionaron al país como un ejemplo de gobiernos y sociedades de puertas abiertas y comprometido con valores republicanos y democráticos. Esas historias se reproducen por cientos, o más, si se piensa en cada persona que ha encontrado en México protección y refugio a través del asilo diplomático.

Por otro lado, Ecuador, en años recientes, destacó cuando decidió asilar en su embajada londinense a Julian Assange, fundador de *Wikileaks*, y luego en provocar la que sería la Opinión consultiva número 25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹ dedicada a analizar al asilo como un derecho humano. Es cierto que con la llegada de un nuevo gobierno, Ecuador

¹ Cfr. Corte IDH, La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-25/18 del 30 de mayo de 2018.

retiró el asilo a Assange, y, ante la solicitud de la policía británica, permitió que ingresaran a su misión a detenerlo. En cualquier caso, no es un tema novedoso para la tradición latinoamericana.

Por ello, es difícil comprender la cobarde actitud de Ecuador en la misión diplomática de México. Dicha conducta, contraria al derecho internacional diplomático, incluido por Francisco de Vitoria en el primer *ius gentium*, provoca también que el aparato convencional sobre el asilo se analice no solamente según los hechos del caso, aceptados por Ecuador y ampliamente difundidos a través de redes sociales y medios periodísticos, sino a partir de las tradiciones y realidades de la región latinoamericana. Esta no será la función de la CIJ, que se ajustará al principio de *non ultra petita*, pero sí puede convocarnos, nuevamente, desde distintos foros, a reflexionar sobre los retos de la protección internacional de las personas a través del asilo, además de revisar las incidencias propias del litigio internacional.

Se encuentran en las líneas que siguen, al menos, dos líneas de análisis y una esperanza. La primera está relacionada con los límites, internacionales y nacionales, del asilo diplomático. La segunda analiza algunas cuestiones, que podríamos ubicar como técnicas, del litigio presentado por México,² seguido de la demanda de Ecuador y que, según las fechas planteadas por la CIJ para la entrega de memoriales y contestaciones, podrían resolverse en una misma decisión.³ La tercera apunta brevemente a cómo este caso en sede jurisdiccional podría terminar por virtud de la conveniencia política y no a través de una decisión jurídica.

² Los documentos consultados pueden revisarse en el sitio de la Corte Internacional de Justicia, identificados con los rubros “Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador)”, disponible en: <https://www.icj-cij.org/case/194>, o “Glas Espinel (Ecuador v. Mexico)”, disponible en: <https://www.icj-cij.org/case/195> (fecha de consulta: 25 de julio de 2024).

³ Existió una solicitud mexicana de medidas provisionales (ya resuelta por la CIJ); sin embargo, más allá de los argumentos vertidos en los dos días de audiencias celebradas el 30 de abril y el 1 de mayo, no será motivo de análisis en este texto.

Límites jurídicos internacionales y nacionales al asilo diplomático

Es una facultad del Estado conceder el asilo; incluso es un derecho (artículo II, Convención sobre Asilo Diplomático, CAD). Es, al mismo tiempo, un derecho de las personas buscarlo y recibirlo (artículo 22.7, Convención Americana sobre Derechos humanos, [CADH]). En tanto derecho humano, al igual que todos los derechos, tiene límites y regulaciones; no es un derecho absoluto. Luego, no debería ser tampoco derecho absoluto del Estado otorgarlo. Si esto es cierto, aprovechemos el contexto del asilo concedido al señor Glas para reflexionar sobre los límites o restricciones legales de su concesión y que, quizá, en alguna medida, puedan estar presentes en la decisión de la CIJ.

Existirían dos dimensiones de análisis sobre esta postura: una de ellas es la internacional, que implica una aproximación al texto convencional invocado por las partes, específicamente a la Convención de 1954; la otra sería desde el derecho nacional mexicano.

Según el derecho convencional aludido, la caracterización del asilo diplomático implica: 1) en tanto derecho del Estado, la no obligación de otorgarlo ni la obligación de justificar su eventual negación; 2) que el Estado asilante, y solamente él, debe calificar la naturaleza del delito o los motivos de la persecución y, de ser el caso, si se tratara de casos de urgencia. Parece, así puesto, que el Estado asilante (México, según los hechos ante la CIJ) gozaría de un derecho casi absoluto para conceder asilo al señor Glas.

Se cruza, no obstante, una situación, que está contemplada en el artículo III de la CAD, y que cuestiona la licitud del asilo en casos donde la persona se encuentre inculpada, procesada *en forma* o condenada, por delitos comunes. Como se encuentra descrito en los hechos de la demanda de Ecuador,⁴ el señor Glas ha sido procesado por dos casos relacionados con delitos de corrupción y un proceso más, el más reciente, relacionado con violencia de género.

⁴ Cfr. párrs. 8 y ss.

El asilo diplomático otorgado por México debe vencer esos supuestos que funcionan como límites o excepciones al derecho del Estado. Primero, debe analizarse el límite o consecuencia relacionada con la calificación del delito y del proceso *en forma*, sin que eso implique una intromisión en asuntos internos. Existe, quizá, una encrucijada planteada desde la propia tradición mexicana. México sostuvo, por otras razones y en otros contextos, la doctrina Estrada como una forma de no entrometerse en asuntos de otros Estados. Pronto se cumplirán cien años de esa postura, y no hay consenso todavía sobre si la política exterior debe seguir siendo principista o debe moverse a la oportunidad política. En el discurso político, el gobierno de México suele apelar a los principios, aunque la oportunidad política es mucho más relevante en la práctica.

México no tiene la obligación de justificar la concesión del asilo, pues lo hace en ejercicio de su derecho; pero al asilar al señor Glas, asume que los procesos penales que se han seguido en su contra no han sido procesos *en forma*, y eso podría ser tanto como calificar la actuación de los tribunales ecuatorianos. Por supuesto que la fabricación de acusaciones penales puede ser un acto decidido de persecución política.⁵ En México, ni más ni menos, se instauró una causa penal en contra de académicos y funcionarios del Conahcyt como un acto político, pero que, al no pasar los controles judiciales, los asuntos han quedado archivados. Cuando México califica el delito o los delitos como un acto de persecución política, sí parece que hay un acto de pronunciamiento respecto de los asuntos internos.

Ahora bien, ese acto de calificación no es necesariamente un acto de intervención, según el alcance establecido en las Cartas de la ONU, de la OEA, y la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación en-

⁵ Esta idea la incluyó Ecuador en su solicitud de opinión consultiva a la Corte IDH en 2016: “En el caso de los ofensores políticos, ha sido frecuente la presentación de acusaciones de delitos comunes encaminados a impedir que se otorgue dicha protección o a que cese la misma con el fin de someter a estas personas a medidas de carácter punitivo bajo la apariencia de procesos judiciales”. Corte IDH, Opinión consultiva núm. 26, *cit.* párr. 2.

tre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, Resolución 2625 (XXV), de la Asamblea General de la ONU, o incluso el principio de política exterior contemplado en la Constitución mexicana. Es, en todo caso, una valoración de actos internos, que quizá pueda ser visto, en tanto se trata de calificación de actos judiciales, dentro del principio de igualdad soberana de los Estados.

El segundo límite en la concesión del asilo, de carácter más interpretativo, sería indagar el alcance del vocablo “No es lícito conceder asilo...” establecido en el artículo II de la CAD. Decir que en derecho internacional una acción no es lícita no equivale exactamente a la ilicitud; es decir, una acción podría ser no lícita sin que eso signifique su ilicitud. Si se considera el derecho de la responsabilidad internacional estatal, la ilicitud de un hecho está determinada por la violación a una obligación internacional (además de que la conducta sea atribuida al Estado); o sea, para decir que hay un hecho ilícito, es indispensable configurar la obligación del Estado primero, y luego su violación. En el caso de la concesión del asilo según el supuesto del artículo II, la no licitud del asilo no equivaldría a decir que al concederlo, México viola una obligación internacional, y, por tanto, el asilo concedido es un hecho ilícito. Tal vocablo podría funcionar como un límite al Estado asilante, pues habrá casos en los que la concesión pueda ser valorada como algo no lícito según el derecho internacional, pero que si se concede no podría alegarse una violación a una obligación.

Un tercer aspecto está relacionado con la no concesión del asilo y el carácter de derecho humano, no sólo para buscarlos, sino para recibirlo. No es el caso del señor Glas, que sí lo recibió. Pero en una dimensión general, seguir revisando este derecho con dos cabezas, y sin obligación relativa, es también una forma de limitar el derecho del Estado.

El asilo diplomático puede limitarse también a través de acciones nacionales. El aspecto más general de esta visión supone exigirle cuentas al presidente de México por actos relacionados con la concesión del asilo. Dicho acto puede ser visto como uno de política exterior,

en tanto el asilo puede ser diplomático, o un acto de política interior, si el asilo es territorial. En cualquier caso, debería existir una justificación de la concesión o de la no concesión de los asilos no para que la conozcan otros Estados, sino la población mexicana que participa en la elección de sus representantes. Conceder un asilo no es un acto absoluto dentro del derecho mexicano. En el caso del señor Glas, haría bien el gobierno de México si muestra las razones por las cuales supone que hay una persecución política, así encuadra su acción en el marco del derecho convencional y nos explica de qué manera nuestro país contribuye a la protección de los derechos de una o varias personas. Es una exigencia de la buena administración del poder político y que, quienes habitamos el territorio u ostentamos la nacionalidad mexicana, tenemos derecho a saber.

Existe una indignación colectiva cuando se usa la Guardia Nacional para retener a personas migrantes en el río Suchiate; pero se suele apelar al derecho soberano incuestionable cuando se otorga asilo a Evo Morales. No se trata aquí de distinguir entre asilo diplomático, territorial o refugio, ni tampoco de resolver un fenómeno que escapa a México: el de la movilidad internacional de personas. Se trata de exigirle al gobierno, argumentos para indagar las razones del otorgamiento de asilo diplomático a cualquier persona. En el otro extremo, podríamos encontrar con la situación de que el gobierno asilara a personas que han sido condenadas por delitos relacionados con narcotráfico o por cualquier otro delito común, pero que en el fondo existiera una persecución política.

Aquella tradición latinoamericana del asilo, territorial y diplomático, en la que México destacó por su generosidad y política de puertas abiertas, tiene como antecedente profundos conflictos ideológicos, en donde la variable de grupos revolucionarios es contundente: el bando republicano en el exilio español, los perseguidos del nacionalsocialismo durante la Segunda Guerra, las voces contrarias a las dictaduras argentinas, chilenas, entre otras. Esa llamada tradición latinoamericana se gestó frente a los embates violentos a sistemas republicanos y democráticos. Aquel asilo motivo de orgullo, aun cuando no estén suficientemente dichos

todos los grados de adaptación e integración, o no integración, por los que deben pasar las personas que llegan a México, tiene poco en común con el asilo al señor Glas. No hay un embate violento a la democracia de Ecuador, ni México tiene capacidad formal para pronunciarse sobre ello (más allá de los desarrollos que la Corte IDH ha hecho respecto de la noción de garantía colectiva en la Opinión consultiva núm. 26).⁶

No hay duda, pues, que las demandas de México y Ecuador abren la reflexión, otra vez, sobre el asilo diplomático en la región. Una posibilidad es analizarlo a partir de sus límites.

La demanda de México: las reglas del juego procesal

Una particularidad siempre incómoda para el discurso jurídico es que en los juicios no siempre existe un responsable, aun cuando se viola el derecho; o que la verdad de los hechos no siempre se corresponde con la verdad en las constancias procesales.⁷ Los procesos, formales por definición, son exitosos según se sigan las reglas del juego. En el caso del señor Glas, los hechos son indiscutibles: Ecuador acepta que ingresó con violencia a la misión de México; pero esa aceptación no necesariamente implica la sentencia condenatoria de la CIJ. Para ello, habrá que jugar las reglas procesales del juego de la Corte.

⁶ Corte IDH, La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.I, 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos), Opinión consultiva OC-26/20 del 9 de noviembre de 2020. Serie A, No. 26.

⁷ Si bien existe literatura suficiente sobre el tema, aquí pongo una reflexión literaria que vale la pena reproducirla: *"What goes on in a courtroom is not a search for truth... A courtroom is a venue for a fight between two sides, each trying to persuade a jury, or in this case the bench..."*. Robertson, James, *The Professor of Truth*, Gran Bretaña, Penguin Random House, 2013, p. 103.

La primera de ellas es distinguir entre competencia del tribunal y las condiciones previas para acudir a la CIJ. Para establecer la base de la competencia, tanto México y Ecuador optan por el gran paraguas del Pacto de Bogotá, de 1948, que les ha permitido, por cierto, a un buen número de Estados latinoamericanos, acercar sus controversias ante la CIJ en los últimos años. Si bien aparecen varios de los mecanismos pacíficos de controversias, incluso los buenos oficios, que no apareció en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto establece la posibilidad de acudir al procedimiento jurisdiccional ante la CIJ. Para ello, refiere el artículo 36 del Estatuto de la Corte que sirve de base a su competencia. Dicha competencia determina la posibilidad legal de que la Corte se pronuncie sobre una controversia.

No obstante, el pronunciamiento final puede estar determinado por la satisfacción de ciertas condiciones que, según el modo en que lleguen los Estados al proceso, deberán ser consideradas como requisitos previos ineludibles para que la Corte pueda resolver la controversia. Estas condiciones pueden ser expresadas por los Estados demandados en forma de excepciones preliminares y asumen que, incluso siendo competente, la Corte puede declarar la inadmisibilidad de la demanda. En el caso presentado por Georgia en contra de Rusia, respecto de la alegada violación a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la defensa rusa presentó, como segunda excepción preliminar, la condición de agotar la negociación como requisito previo a la presentación de la demanda. La CIJ resolvió según el alegato ruso.⁸

Según se basa la competencia de la CIJ en el Pacto de Bogotá, aparece, en el párrafo segundo del artículo II, la negociación directa como una condición previa a la presentación del caso ante la Corte. En la demanda de México, y según lo argumentado por Ecuador, es-

⁸ Corte Internacional de Justicia, *Case Concerning Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Preliminary Objections, sentencia del 1 de abril de 2011.

pecialmente por Sean Murphy, habría dos fechas relevantes: el nacimiento de la controversia y la presentación del caso. Una posición afirmaría que entre tales hechos debió agotarse la negociación. Y luego, una vez agotada, podría presentarse el caso ante la CIJ.

Solamente a partir del nacimiento de la controversia es que puede acudirse a las negociaciones directas. Si no hay controversia, en principio, no hay nada qué negociar. México ha planteado que la controversia surgió al momento de que los agentes ecuatorianos entraron, con uso de violencia, a la misión diplomática para detener al señor Glas.⁹ Por tanto, el requisito de acudir a negociaciones directas surgiría a partir de ese momento. Si ese requisito es obligatorio, o no, es una cuestión que deberá resolverlo la propia Corte, como ya se ocupó de ello en un caso previo entre Nicaragua y Honduras también referido por las partes. Esta es una regla del juego, y si la argumentación ecuatoriana prospera, entonces la demanda podría declararse inadmisibile.

Cabe, sin embargo, otra vía de interpretación. El propio artículo II sostiene que la opinión de las partes es relevante para saber si las negociaciones pueden ser exitosas. Resultará interesante, entonces, saber dónde se encuentra la opinión de las partes, pero, una vez más, a partir del nacimiento de la controversia. Finalmente, aun en el caso en que la opinión de las partes no fuera contundente, la violación flagrante al derecho diplomático y consular por parte de Ecuador, haría una excepción directa a la negociación, pues sería demasiado pedirle a México que, después de la violencia ejercida, no usara los mecanismos propios (*lex specialis*) del régimen autónomo diplomático para seguir un procedimiento distinto a la violación del derecho internacional, y que se tradujeron en el rompimiento de las relaciones diplomáticas, entre

⁹ De hecho, en la demanda, México distingue un apartado de hechos de otro en el que explica la controversia. En este último afirma: "41. *In the present case, Ecuador has accepted publicly that Ecuadorian special forces forcibly entered the Embassy of Mexico to abduct Mr. Glas in violation of international law, justified on Mexico's alleged failure to comply with its obligations under international law. In this regard, in the present case, Mexico maintains that there is a dispute with Ecuador based on the aforementioned facts*".

otras cosas. No podría agotarse la negociación, ni siquiera dar constancia de la opinión de las partes, cuando no hay una forma de arreglar el diferendo, si bien el tratado interamericano parecería que siempre llama a los Estados a una negociación, queda la pregunta latente: ¿no existe realmente otra forma de arreglarlo?

Una segunda regla procesal debe estudiarse a partir de las consecuencias de la responsabilidad internacional y la exigencia desmedida de México, que es más cercana a una suerte de berrinche que a un rigor del derecho de la responsabilidad estatal. Sin duda es llamativa, por pura locuacidad, que la demanda de México solicite, primero, la suspensión de Ecuador como miembro de Naciones Unidas hasta que se disculpe y repare el daño moral infligido a México y a sus nacionales afectados; y luego, que la CIJ inicie el procedimiento para expulsar a Ecuador del sistema de Naciones Unidas. Eso sentaría, en palabras de México, un modelo a seguir en el sistema de responsabilidad internacional estatal para que quien se atreva a hacer lo que hizo Ecuador advierta su expulsión de la organización internacional. Más allá de que no existe un antecedente jurisprudencial que vaya en ese camino, no existiría la menor duda de que, si fuera el caso de que un Estado resultara suspendido o expulsado del sistema onusiano, perdería más la comunidad internacional que el propio Estado infractor.¹⁰

Son tres las consecuencias de la responsabilidad internacional usadas con regularidad en los foros internacionales y contempladas en los artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos: la continuidad del deber, la cesación y garantías de no repetición, y la reparación. Esta última incluye, como sus formas, a la restitución, la compensación y la satisfacción. Es cierto que, como dijimos previamente, el derecho diplomático y consular puede tener una suerte de *lex specialis* en temas de responsabilidad,

¹⁰ Aunque el contexto es completamente otro, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la resolución CM/Res(2022)2 en la que declara a Rusia como no miembro de la organización a partir de la invasión armada al territorio de Ucrania. Siempre vale cuestionar quién o quiénes son los que pierden más con las medidas de expulsión o sanción.

pero en ningún caso alcanzaría para usarla como justificación de la suspensión de Ecuador de las Naciones Unidas. Además, según la demanda de México, se solicita a la CIJ que declare violaciones no sólo a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, sino también a la Carta de las Naciones Unidas y a la de la Organización de Estados Americanos, por lo que no todo queda bajo el ámbito del derecho diplomático.

La responsabilidad jurídica juega un rol fundamental en las relaciones internacionales, y busca, en última instancia, que el derecho internacional sea respetado. Los tribunales internacionales aseguran que eso es posible cuando advierten la violación a las reglas internacionales. En ningún caso se esperaría que un tribunal “castigue” a un Estado expulsándolo de un sistema, pues sería ofrecerle un juego sin reglas. Al contrario, la responsabilidad tendría como objetivo traer nuevamente al sujeto infractor al respeto de las reglas y, por supuesto, que sea capaz de reparar los daños producidos por la violación. Por eso la CIJ aseguraría la no repetición de los actos violatorios.

En el marco de las reparaciones, y desde la perspectiva de México, la *restitutio in integrum* parecería la forma más completa de asegurar el derecho del Estado a conceder el asilo y sostener la inviolabilidad de la misión diplomática. Sin embargo, México no la solicitó en la demanda la violación a la Convención sobre Asilo Diplomático, por lo que no está en litigio propiamente su derecho a conceder asilo, sino el respeto a la misión diplomática. La restitución de esa violación implica la devolución del señor Gras a la embajada de México en Quito, no es una cuestión clara. Por otro lado, sí se puede acreditar al menos un daño material a las instalaciones, y muy seguramente el daño moral infligido a los funcionarios mexicanos que se encontraban en la misión, así que la satisfacción y la compensación, en aquello que sea comprobable, sería también una buena forma de cerrar el ciclo de la responsabilidad internacional.

Mas allá del foro jurisdiccional

La ruptura de relaciones diplomáticas entre dos Estados latinoamericanos no sienta bien en una región que se ha distinguido por solucionar pacíficamente sus controversias, por asistir a la población a través del asilo en distintos momentos y porque se sigue pensando que esta región, la más desigual del planeta, puede ofrecer algo más al derecho internacional, sobre todo si se construye colectivamente. La mejor forma de solucionar las controversias es a través de la negociación. El gobierno de México se ha cerrado a ello, pero el presidente López Obrador dejará en algunas semanas su cargo y le sucederá la primera mujer presidenta de México. A la cartera de Relaciones Exteriores llegará un exrector de la UNAM, y exembajador de México ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El camino, por tanto, será sentarse a negociar con el gobierno ecuatoriano. Quienes habitamos ambos países nos merecemos el esfuerzo de la negociación, la resignificación del asilo y enfocar nuestros desafíos en aquellos que resultan más preocupantes.

México y Ecuador en la CIJ: un llamado a tomar en serio la experiencia latinoamericana*

Introducción

El 5 de abril de 2024, agentes especiales ecuatorianos irrumpieron en la embajada de México en Quito, Ecuador. Las imágenes de seguridad difundidas por México captan el momento en que los agentes someten por la fuerza al jefe de misión adjunto, Roberto Canseco Martínez, mientras intentaba impedir su entrada.¹ Durante el operativo, los agentes capturaron a Jorge David Glas Espinel, exvicepresidente de Ecuador (2013–2018), quien había estado residiendo en la embajada. Glas había sido condenado dos veces por delitos de corrupción y

* Por Francisco-José Quintana, Florence-Geneva Postdoctoral Fellow, European University Institute y Geneva Graduate Institute. ORCID: 0000-0003-3618-9047; y por Justina Uriburu, profesora asistente de Derecho Internacional en la Universidad de Manchester. ORCID: 0009-0007-4879-470X. Los autores agradecen a Marcelo Kohlen por las conversaciones sobre los temas abordados en esta reflexión. Este texto fue publicado originalmente en inglés en *EJIL: Talk!* un día después de la presentación de la demanda de Ecuador. Quintana, Francisco-José y Uriburu, Justina, “Mexico and Ecuador at the ICJ: A Plea for Taking the Latin American Experience Seriously”, *EJIL: Talk!*, 1 de mayo de 2024, disponible en: www.ejiltalk.org/mexico-and-ecuador-at-the-icj-a-plea-for-taking-the-latin-american-experience-seriously/ (fecha de consulta: 12 de agosto de 2024). La versión en español ha sido levemente modificada.

¹ “Mexico Releases Video of Ecuador’s Raid on Its Embassy”, *AP News*, 9 de abril de 2024, disponible en: www.apnews.com/article/mexico-ecuador-embassy-raid-878c73754d0f08bd74de1babfcdf1c2c.

liberado anticipadamente de prisión.² Enfrentando nuevos cargos por parte de la justicia ecuatoriana, Glas había solicitado asilo en la embajada de México en diciembre de 2023, el cual le fue concedido antes de su secuestro.

Este incidente captó rápidamente la atención de la región, y causó preocupación. A pesar de los desafíos persistentes de la violencia intraestatal, los líderes políticos de la región han proclamado desde hace tiempo a América Latina como una “zona de paz”, una afirmación respaldada por un historial notable en materia de paz interestatal. Además, los Estados latinoamericanos se enorgullecen de contar con una rica historia de compromiso e interacción con el derecho internacional. Por tanto, esta violación flagrante del derecho internacional dejó atónitos a los observadores regionales.³ Las acciones de Ecuador fueron objeto de una tormenta de condenas que involucraron a docenas de Estados de todo el mundo junto con organizaciones regionales e internacionales.⁴

México interpuso rápidamente una demanda contra Ecuador ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ).⁵ En su demanda, México alegó que Ecuador violó obligaciones consuetudinarias y convencionales relativas a la inviolabilidad de las embajadas y del personal diplomá-

² Kwai, Isabella, “Who Is Jorge Glas, an Ecuadorean Politician Arrested at Mexico’s Embassy?”, *The New York Times*, 6 de abril de 2024, disponible en: www.nytimes.com/2024/04/06/world/americas/jorge-glas-ecuador-mexico.html.

³ Véase, por ejemplo, Hernández Páez, Juan Pablo, “The Glas Case: Diplomatic Asylum Returns to the ICJ?”, *EJIL: Talk!*, 8 de abril de 2024, disponible en: www.ejiltalk.org/the-glas-case-diplomatic-asylum-returns-to-the-icj/; Arredondo, Ricardo, “The Storming of the Mexican Embassy in Ecuador: Inviolability and Political Asylum”, *The Hague Diplomacy Blog*, 25 de abril de 2024, disponible en: www.universiteitleiden.nl/hjd/news/2024/blog-post--the-storming-of-the-mexican-embassy-in-ecuador-inviolability-and-political-asylum.

⁴ CIJ, Audiencia pública celebrada el martes 30 de abril de 2024, a las 10:05 horas, en el Palacio de la Paz en el asunto de la Embajada de México en Quito (México contra Ecuador) (CR 2024/25), párrafo 11, disponible en: www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/194/194-20240430-ora-01-00-bi.pdf.

⁵ CIJ, Solicitud de inicio de procedimiento y solicitud de indicación de medidas provisionales, 11 de abril de 2024, disponible en: www.icj-cij.org/case/194/institution-proceedings.

tico, firmemente establecidas en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, así como la obligación de los Estados de resolver pacíficamente sus controversias, estipulada en el Pacto de Bogotá y en las cartas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las Naciones Unidas (ONU). El 30 de abril y el 1 de mayo de 2024, la Corte celebró audiencias públicas sobre la solicitud de medidas provisionales presentada por México.

El 29 de abril, horas antes de que comenzaran las audiencias, Ecuador dio un giro sorprendente al presentar una nueva demanda contra México.⁶ En esta reflexión, nos enfocamos exclusivamente en este nuevo caso, y sostenemos que los argumentos de Ecuador ponen en riesgo los fundamentos jurídicos de las relaciones latinoamericanas. Identificamos tres problemas principales. En primer lugar, sostenemos que los argumentos de Ecuador se basan en el precedente inapropiado establecido por el caso *Asilo* (1950), el primer caso de la trilogía Haya de la Torre ante la Corte Internacional de Justicia. En segundo lugar, los argumentos de Ecuador tergiversan la relación entre el asilo diplomático y el principio de no intervención, un pilar de los enfoques latinoamericanos del derecho internacional. Finalmente, Ecuador presenta una interpretación de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, que arriesga socavar la propia institución del asilo diplomático en un momento crítico de la política latinoamericana.

El caso de Ecuador en pocas palabras

En su demanda, Ecuador alega que México ha infringido cuatro grupos de normas. En primer lugar, argumenta que México ha infringido la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. En particular, Ecuador sostiene que la decisión de México de acoger a Glas constituye una violación al artículo 41, que establece que el personal diplomático debe respetar las

⁶ CIJ, Solicitud de inicio de procedimiento, 29 de abril de 2024, disponible en: www.icj-cij.org/case/195/institution-proceedings.

leyes del Estado receptor y abstenerse de interferir en sus asuntos internos, y que los locales de las misiones no deben utilizarse de forma incompatible con sus funciones.

En segundo lugar, Ecuador alega que México violó las convenciones interamericanas sobre asilo, incluida la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, también conocida como la Convención de Caracas. Ecuador destaca que el artículo III de dicho cuerpo normativo establece que no es lícito conceder asilo a personas que se encuentren bajo acusación o en juicio por delitos comunes, o hayan sido condenadas por tribunales ordinarios competentes sin haber cumplido la respectiva sentencia.⁷ El país sudamericano sostiene que Glas no es víctima de persecución política.

En tercer lugar, Ecuador afirma que el otorgamiento de asilo a Glas por parte de México viola los principios de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención.⁸ En sus palabras textuales dice:

La obstrucción de México al sistema judicial y a la aplicación de la ley en Ecuador, al proteger al Sr. Glas, negándose a entregarlo y pretender otorgarle “asilo” con el objetivo de sacarlo del territorio ecuatoriano, constituye una grave violación de los principios de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención protegidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el derecho internacional consuetudinario.⁹

En cuarto lugar, Ecuador sostiene que México incumplió con sus obligaciones de cooperación con arreglo a los tratados internacionales contra la corrupción, al no colaborar con las autoridades ecuatorianas en los procedimientos en curso contra Glas.¹⁰ La demanda mencio-

⁷ *Ibidem*, paras. 38 y 39.

⁸ *Ibidem*, paras. 40-44.

⁹ *Ibidem*, para. 40.

¹⁰ *Ibidem*, paras. 45-47.

na la Convención Interamericana contra la Corrupción (1997) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

Junto a estos cuatro argumentos, Ecuador alega que el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha cuestionado la legitimidad de las elecciones ecuatorianas, y que sus comentarios al respecto constituyen una violación del principio de no intervención.¹¹

La sentencia de la CIJ en el caso Asilo como precedente inapropiado

El asilo diplomático, una práctica especialmente prevalente entre los Estados latinoamericanos,¹² consiste en que un Estado ofrezca refugio dentro de sus instalaciones diplomáticas en un Estado extranjero a una persona que busca protección. La Corte Internacional de Justicia ya ha abordado la práctica del asilo diplomático en América Latina en los casos *Asilo* (1950)¹³ y *Haya de la Torre* (1951).¹⁴ Ambos casos se referían al asilo diplomático concedido por Colombia al político peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), quien había sido acusado de incitar a la rebelión y, como consecuencia, buscó refugio en la embajada de Colombia en Lima. Este paralelismo histórico ha llevado a muchos a ver el caso actual como una reedición de la saga de Haya de la Torre con Ecuador, invocando específicamente la sentencia de la CIJ en el caso *Asilo*. La solicitud de Ecuador cita el siguiente extracto:

¹¹ *Ibidem*, para. 48.

¹² Gros Espiell, Héctor, "El derecho de asilo en América Latina", *Derechos y Libertades*, núm. 4, 1995, p. 73.

¹³ *Colombian-Peruvian Asylum Case*, Informes de la CIJ de 1950, p. 266.

¹⁴ *Haya de la Torre Case*, Informes de la CIJ de 1951, p. 71.

En el caso del asilo diplomático, el refugiado se encuentra en el territorio del Estado donde se cometió el delito. La decisión de conceder asilo diplomático implica una derogación de la soberanía de ese Estado. El asilo sustrae al delincuente de la jurisdicción del Estado territorial y constituye una intervención en asuntos que son de su competencia exclusiva. Tal derogación de la soberanía territorial no puede reconocerse a menos que se establezca un fundamento jurídico en cada caso concreto.¹⁵

A primera vista, Ecuador tiene fuertes razones para invocar la sentencia emitida en *Asilo*. En ese caso, Colombia solicitó a la Corte, determinar que Colombia era competente para calificar, unilateral y definitivamente, el delito cometido por un individuo con el propósito de concederle asilo diplomático. Esencialmente, Colombia pretendía establecer su competencia exclusiva para decidir si Haya de la Torre había cometido un delito político, que justificaría el asilo, o un delito común, que no lo justificaría. Colombia sostenía que esta competencia era inherente a la institución del asilo diplomático, y, por tanto, estaba implícitamente reconocida en la Convención sobre Asilo de 1928 (Convención de La Habana), de la que tanto Colombia como Perú eran parte. Además, Colombia argumentó que esta competencia se basaba en la existencia de una costumbre regional o local específica entre los Estados latinoamericanos.

La Corte Internacional de Justicia rechazó los argumentos de Colombia, señalando que, aunque la competencia exclusiva para calificar el delito podría mejorar la efectividad del asilo diplomático, su ausencia no hacía que la práctica fuera ineficaz. Por tanto, la Corte determinó que esta competencia no estaba implícitamente reconocida en la Convención de La Habana de 1928.¹⁶ Además, la Corte concluyó que Colombia no había demostrado la exis-

¹⁵ CIJ, *Solicitud de inicio de procedimiento* (n 6), para. 43. La traducción es nuestra.

¹⁶ *Colombian-Peruvian Asylum Case, cit.*, pp. 274 y 275.

tencia de una costumbre regional que estableciera su competencia para calificar unilateral y definitivamente el delito en cuestión.¹⁷

Sin embargo, la invocación de la sentencia del caso *Asilo* es inadecuada para la disputa entre Ecuador y México por dos razones. La primera es simple: el marco jurídico relevante para evaluar las acciones de México es la Convención de Caracas de 1954, posterior al caso *Asilo*, que ha sido ratificada tanto por México como por Ecuador. La segunda es más sutil: la Convención de Caracas fue impulsada en parte por la insatisfacción de los Estados con la decisión de la CIJ en el caso *Asilo*. Como resultado, el artículo IV de la Convención de Caracas establece que “corresponde al Estado que concede el asilo determinar la naturaleza de la infracción o los motivos de la persecución”.

Hay más para decir sobre este segundo aspecto. La CIJ emitió tres sentencias en la saga de Haya de la Torre, y, sin embargo, no contribuyó a resolver la controversia. Más allá de la cuestión aparentemente técnica de si existe una costumbre regional en materia de asilo, ha permanecido cierta percepción entre los internacionalistas latinoamericanos de que la Corte no reconoció lo que al menos podría caracterizarse como una práctica de larga data de asilo diplomático.¹⁸ En este sentido, es iluminador el voto disidente emitido por el juez chileno Alejandro Álvarez, posiblemente el jurista internacional latinoamericano más influyente de la primera mitad del siglo XX, en el caso *Asilo*:

La institución del asilo forma parte del derecho internacional latinoamericano porque dicha institución se aplica de manera especial en los países latinos del Nuevo Mundo... Dado que el asilo se utiliza cuando se perturba el orden político dentro de un

¹⁷ *Ibidem*, pp. 277 y 278.

¹⁸ Véanse, por ejemplo, los comentarios de Marcelo Kohén en Pacheco, Alejandro, “Futuro del asilo político, en juego con denuncias de México y Ecuador: especialista”, *Once Noticias*, 30 de abril de 2024, disponible en: <https://oncenoticias.digital/internacional/futuro-del-asilo-politico-en-juego-con-denuncias-de-mexico-y-ecuador-especialista/351337/>.

país, y puesto que la situación resultante de este desorden puede variar considerablemente, no existe propiamente un derecho internacional consuetudinario americano sobre asilo; la existencia de tal derecho supondría que las acciones adoptadas por los Estados latinos del Nuevo Mundo son uniformes, lo cual no es en absoluto el caso: los gobiernos cambian de actitud según las circunstancias y la conveniencia política. *Pero, si bien no existe un derecho internacional consuetudinario latinoamericano sobre asilo, sí existen ciertas prácticas o métodos en la aplicación del asilo que son seguidos por los Estados de América Latina.*¹⁹

En suma, Ecuador invoca un precedente que no sólo es, en gran medida, irrelevante desde el punto de vista doctrinario, sino que además pasa por alto las dimensiones históricas y prácticas del asilo diplomático reconocidas por los internacionalistas latinoamericanos. De hecho, el juez Philadelpho Azevedo, de Brasil, también adjuntó una opinión disidente a la sentencia de *Asilo*. El juez Isidro Fabela, de México, se vio obligado a excusarse por motivos de salud, pero, según se informa, escribió una carta a Haya de la Torre expresando su desacuerdo con la sentencia.²⁰ Aún más sorprendente es que la invocación del precedente de la sentencia en *Asilo* contradice abiertamente la práctica reciente de Ecuador; es decir, contradice la decisión del gobierno ecuatoriano anterior de conceder asilo a Julian Assange durante siete años en la embajada ecuatoriana en Londres.²¹

¹⁹ Opinión disidente del juez Álvarez, en *Colombian-Peruvian Asylum Case*, Informes de la CIJ de 1950, pp. 290-295. La traducción y el énfasis son nuestros.

²⁰ Tardif, Eric, "La trilogía Haya de la Torre", en Becerra Ramírez, Manuel (ed), *Casos de América Latina ante la Corte Internacional de Justicia. Fronteras, conflictos armados, derechos humanos y medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 417.

²¹ Para un comentario de este episodio, ver Jackson, Miles y Akande, Dapo, "Foreign Office Certificates and Diplomatic Immunity in the Assange Affair", *EJIL: Talk!*, 2 de marzo de 2018, disponible en: www.ejiltalk.org/foreign-office-certificates-and-diplomatic-immunity-in-the-assange-affair/.

La relación entre el principio de no intervención y el asilo en clave latinoamericana

Ecuador describe el asilo diplomático como fundamentalmente opuesto al principio de no intervención, lo que representa un entendimiento equivocado de la relación entre ambos principios. Esta descripción ignora el contexto histórico en el que se codificaron ambas instituciones en América Latina. Notablemente, muchos Estados y juristas latinoamericanos no veían los principios de no intervención y la práctica del asilo diplomático como conflictivos; al contrario, promovieron la codificación paralela de ambas instituciones, a menudo bajo el nombre de “derecho internacional americano” o “derecho internacional latinoamericano”. Podría decirse que nadie comprendía mejor los objetivos y detalles de este proyecto que el juez Álvarez, quien había sido su principal proponente durante décadas.²² No es de sorprender, por tanto, que la opinión disidente de Álvarez en el caso *Asilo* explicara muy claramente la importancia del asilo diplomático en el contexto latinoamericano:

El objetivo de los movimientos revolucionarios que se producen en algunos países latinoamericanos es cambiar el orden político existente o permitir que un “caudillo” asuma el poder. Los dirigentes de estos movimientos consideran que, en caso de fracasar, podrán refugiarse en embajadas o legaciones extranjeras, y el asilo se les concederá fácilmente; a veces, incluso se ha concedido asilo a líderes de motines en cuarteles que fueron rápidamente reprimidos.²³

El juez Álvarez ilustró cómo los Estados latinoamericanos buscaron proteger a las personas víctimas de persecución política tras sus esfuerzos por lograr cambios políticos. Esta perspectiva concuerda con la descripción que hace Arnulf Becker Lorca del “derecho inter-

²² Álvarez, Alejandro, “Latin America and International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 3, núm. 2, 1909, p. 269.

²³ Opinión disidente del juez Álvarez, *cit.*, p. 292.

nacional americano” como “el proyecto regionalista, a veces antiimperialista y mayormente de izquierda de la solidaridad latinoamericana”.²⁴

Además, el juez Álvarez clarificó la relación jurisprudencial armoniosa entre el principio de no intervención y el asilo diplomático, al afirmar que

El asilo, en estos países, se considera una consecuencia de la extraterritorialidad de las instalaciones en las que se concede y no como una protección diplomática; en consecuencia, se estima que dicho asilo no constituye de ningún modo una intervención o una limitación de la soberanía del Estado territorial, sino que es el ejercicio legítimo de una prerrogativa.²⁵

Esta interpretación sugiere que el asilo diplomático, tal como lo practicaban los Estados latinoamericanos, demostraba deferencia antes que desprecio por la igualdad soberana que los Estados latinoamericanos habían defendido incondicionalmente. Es significativo que Álvarez mencionara casi casualmente que “Estados Unidos nunca ha admitido el asilo”, dando a entender a los observadores perspicaces, ya sea en 1951 o en 2024, que, a diferencia de muchos otros debates jurídicos interamericanos, la intervención no era el problema subyacente en estos casos.

Lectura deshonesta de la Convención de Caracas

Por último, Ecuador tergiversa las obligaciones de la Convención de Caracas de 1954 al no mencionar una disposición clave del tratado en su demanda. Ecuador invoca el artículo III, que establece que no es lícito conceder asilo a personas que estén acusadas o proce-

²⁴ Lorca, Arnulf Becker, “Human Rights in International Law? The Forgotten Origins of Human Rights in Latin America”, *University of Toronto Law Journal*, vol. 67, 2017, pp. 465-490.

²⁵ CIJ, Solicitud de inicio de procedimiento (n 6), *cit.*, p. 292.

sadas por delitos comunes, o que no hayan cumplido sus condenas por estos delitos.²⁶ Sin embargo, Ecuador evita referirse al artículo IV, que reconoce al Estado que concede el asilo la autoridad de determinar la naturaleza del delito o los motivos de la persecución.

Como mencionamos, la Convención de Caracas fue adoptada en parte como respuesta a la saga de Haya de la Torre. El relato de los debates durante la negociación del tratado de Charles Fenwick, quien entonces era director del Departamento de Derecho Internacional de la OEA, ilustra el firme compromiso de la mayoría de los Estados latinoamericanos por reconocer y reforzar la autoridad del Estado que concede el asilo:

La cuestión principal que se planteó... fue la de determinar quién debería ser competente para decidir con respecto al carácter político del delito del fugitivo que había buscado asilo... El delegado brasileño intentó encontrar un punto medio de acuerdo con el cual, en los casos de delitos que tuvieran un carácter dual, siendo políticos en su motivación y sin embargo teniendo el carácter sustantivo de un delito común, el Estado que ofreciera asilo tendría el derecho prioritario de determinar la naturaleza del delito, pero el Estado territorial tendría el derecho de cuestionar la decisión y solicitar que se remitiera a un tribunal arbitral. La propuesta, sin embargo, fue rechazada..., *tomando definitiva la decisión del Estado que concede el asilo.*²⁷

Si la interpretación ecuatoriana de la Convención de Caracas es jurídicamente insostenible, en la práctica presenta problemas tanto o más serios. De acuerdo con el razonamiento de Ecuador, cualquier persona formalmente acusada de un delito común no podría considerarse, por definición, una víctima de persecución política a los efectos del asilo diplomático. Esta interpretación amenaza con desvirtuar completamente la efectividad práctica de la institución del asilo diplomático.

²⁶ CIJ, Solicitud de inicio de procedimiento (n 6), para. 38.

²⁷ Fenwick, Charles, *The Organization of American States: The Inter-American Regional System*, Washington, D. C., Kaufman, 1963, pp.328 y 329. El énfasis es nuestro.

¿El fin del asilo diplomático?

Hay mucho en juego en este caso. Las tendencias actuales en América Latina revelan un patrón recurrente de procesos penales, principalmente por delitos de corrupción, tanto contra funcionarios salientes del Poder Ejecutivo como contra líderes de la oposición. Estos procesos son dirigidos contra individuos de todas las afiliaciones políticas; se caracterizan por una gran diversidad en la legitimidad de las acusaciones, y suelen concentrarse en delitos comunes. Si la interpretación ecuatoriana prevalece, podría efectivamente negar a muchos líderes opositores la protección que podrían necesitar, y que un tercer Estado podría estar dispuesto a ofrecer. La cuestión trasciende barreras ideológicas: mientras México ha otorgado asilo a Glas, exvicepresidente de un gobierno definitorio de la marea rosa de izquierda como fue el de Rafael Correa, el actual gobierno de extrema derecha de Javier Milei en Argentina ha concedido asilo diplomático a líderes de la oposición venezolana en la embajada argentina en Caracas.²⁸ El actual clima geopolítico hace que sea un momento especialmente inoportuno para debilitar la institución del asilo diplomático.²⁹

Es cierto que persiste un interrogante sobre hasta qué punto la autoridad de México, con arreglo al artículo IV de la Convención de Caracas para determinar la naturaleza del delito,

²⁸ "Argentina concede asilo a líderes opositores venezolanos hospedados en su embajada en Caracas", *CNN Español*, 5 de abril de 2024, disponible en: www.cnn.espanol.cnn.com/2024/04/05/argentina-asilo-opositores-venezuela-caracas-orix/.

²⁹ Lamentablemente, sólo unos meses después de la publicación original de este texto en inglés, el transcurso de la política latinoamericana ha demostrado la importancia de esta advertencia. A fines de julio, en medio de una disputa diplomática entre los gobiernos de Milei y Nicolás Maduro, Venezuela exigió la salida de los diplomáticos argentinos. Tras intensas negociaciones, tanto la embajada argentina como los asilados pasaron a estar bajo la custodia de Brasil. Este desarrollo subraya también cómo la institución del asilo diplomático supera las fronteras ideológicas: el gobierno de Lula da Silva tomó estas responsabilidades, pese a sus diferencias con Milei, quien lo llama "comunista". "Gesto de distensión con Lula: Milei le agradeció a Brasil la custodia de la embajada en Venezuela", *Infobae*, 1 de agosto de 2024, disponible en: www.infobae.com/politica/2024/08/01/milei-le-agradecio-a-brasil-por-representar-los-intereses-de-los-argentinos-en-venezuela-tras-la-expulsion-de-la-delegacion-diplomatica/.

es susceptible de escrutinio por la CIJ. Nuestro análisis subraya que cualquier debate debe considerar los trabajos preparatorios, que indicarían que los Estados latinoamericanos pretendieron garantizar el carácter definitivo de las decisiones adoptadas del Estado que otorga el asilo.

Queremos concluir rememorando una última observación realizada del juez Álvarez en su disidencia en el caso *Asilo*: “El contexto latinoamericano es muy diferente, en materia de asilo, del contexto europeo”.³⁰ Es vital que los y las abogadas y juezas no latinoamericanas que están dando forma y que decidirán este caso se esfuercen por comprender el rol histórico y actual del asilo diplomático en la región.

³⁰ Opinión disidente del juez Álvarez, *cit.*, p. 292.

El asilo diplomático a debate. México vs. Ecuador y Ecuador vs. México en la Corte Internacional de Justicia, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 22 de octubre de 2024.