

RELACIONES INTERNACIONALES

Las inmunidades diplomáticas

Por: Dr. Antonio Sanchez Benedito *

SUMARIO

I. Introducción. II.- Fundamento. III. Derechos e inmunidades de la misión diplomática. IV.- Derechos e inmunidades de las personas físicas que integran la misión. a) Agentes diplomáticos. b) Miembros del personal administrativo y técnico. c) Miembros del personal de servicio de la misión. V.- Legislación salvadoreña.

I. INTRODUCCIÓN

Las misiones y los agentes diplomáticos han disfrutado tradicionalmente de una serie de derechos especiales, basados en la necesidad de garantizar un adecuado nivel de protección frente al poder coactivo del país en que ejercen su actividad. Estas defensas, generalmente conocidas con el término de "privilegios e inmunidades", fueron ampliamente reguladas por la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, la cual constituye, por su elevada participación, uno de los tratados Internacionales que más éxito ha tenido en la historia del Derecho Internacional Público. La doctrina entiende que la Convención de 1961 se limitó, en su

totalidad, a codificar normas preexistentes de carácter consuetudinario, que son tan antiguas como el Estado moderno y la diplomacia permanente, fenómenos ambos surgidos en el contexto del Renacimiento europeo. Por ello, bien puede afirmarse que el régimen de las inmunidades diplomáticas tiene aplicación universal y vincula al conjunto de los sujetos del Derecho Internacional, sean o no parte en la Convención.

Lo anterior no obsta, sin embargo, para que la cuestión de los privilegios e inmunidades sea una de las más controvertidas dentro del régimen de las relaciones diplomáticas. Sobre todo, por los posibles abusos a que su aplicación puede dar lugar y que pue-

* Consejero de la Embajada de España en El Salvador.

den conducir, de ipso, a una situación de indefensión del ciudadano nacional frente al agente diplomático extranjero.

II. FUNDAMENTO

La Convención de Viena de 1961 presenta ambigüedades y vaguedades, algunas de ellas deliberadas, que la práctica, la jurisprudencia, tanto nacional como internacional, y la doctrina se han encargado de ir concretando. De cualquier manera, no cabe duda que el régimen está impregnado de un marcado carácter político, que se pone especialmente de manifiesto en casos controvertidos o en un eventual contexto de tensión en las relaciones bilaterales, dado que, en definitiva, se trata siempre de un asunto que concierne a Estados soberanos, el acreditante y el receptor.

En efecto, el objetivo último perseguido es, y así lo reconoce expresamente la Convención de Viena, la protección del ejercicio de las funciones diplomáticas (por ello, la palabra "privilegios" no parece, a mi juicio, la más acertada, y sería mejor hablar simplemente de "inmunidades", o bien "derechos e inmunidades", de las misiones diplomáticas y consulares y de sus agentes). En último término, nos encontramos ante una limitación, asumida voluntaria y recíprocamente, de la soberanía territorial de los Estados; que se produce, no en beneficio o a favor de unas personas concretas, sino en defensa del buen desempeño de sus funciones por las representaciones diplomáticas (incluidas las de organismos internacionales) y consulares. Es el principio conocido como "ne impediatur legatio", que ha ter-

minado imponiéndose sobre viejas teorías, hoy carentes de predicamento, como la de la representatividad, -según la cual el Embajador representa a su soberano, y al estar éste exento de las leyes del otro Estado la exención no puede sino alcanzar a su alto representante-, o la de la extraterritorialidad, -basada en la ficción de que la misión diplomática constituye un trozo de territorio del Estado acreditante dentro del Estado receptor-.

La Convención distingue entre derechos e inmunidades concedidos a la misión diplomática y los que se otorgan a las personas físicas que la integran. Por otra parte, la Convención sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 se complementa con la Convención de 1963 sobre Relaciones Consulares, que contempla un régimen de derechos e inmunidades ligeramente inferior.

III. DERECHOS E INMUNIDADES DE LA MISIÓN DIPLOMÁTICA.

- ◆ **Inviolabilidad de los locales de la misión diplomática.** Es decir, los agentes del Estado receptor no podrán entrar en ellos, si no media el consentimiento expreso del jefe de la misión, en ningún supuesto, ni siquiera en los casos en que sea atacada, ocupada por terceras personas o utilizada para fines manifiestamente contrarios a los permitidos.

Ahora bien, esto no significa que la Convención haya admitido y regulado la figura del asilo diplomático, de antigua raigambre en los países iberoamericanos, ya que ninguna de sus

disposiciones prevé la concesión del salvoconducto, elemento necesario para que pueda haber asilo.

- ◆ Inviolabilidad de los archivos y documentos de la misión, donde quiera que se encuentren.
- ◆ Libertad e inviolabilidad de las comunicaciones. El Estado receptor debe permitir y proteger la libre comunicación de la misión para todos los fines oficiales. A su vez, la misión puede emplear todos los medios adecuados al efecto, aunque solo con el consentimiento del Estado receptor puede instalar y utilizar una emisora de radio. De otra parte, la correspondencia oficial de la Embajada es inviolable (valija diplomática).
- ◆ Derecho a colocar la bandera y el escudo del Estado acreditante en sus locales, incluyendo la residencia del jefe de la misión.
- ◆ El Estado acreditante está exento de todos los impuestos y gravámenes, ya sean nacionales, regionales o municipales, sobre los locales de la misión de que sea propietario o inquilino, con la excepción de aquellos impuestos y gravámenes que correspondan al pago de servicios particulares recibidos.
- ◆ También está exento de toda clase de derechos de aduana en la entrada de los objetos destinados al uso de oficial de la misión.

IV. DERECHOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS FÍSICAS QUE INTEGRAN LA MISIÓN.

En este apartado, hay que distinguir entre agentes diplomáticos, personal administrativo y técnico y personal de servicio de la misión.

- a) **Agentes diplomáticos.** Conviene advertir que se consideran a estos efectos agentes diplomáticos de la misión, además del Embajador o jefe de la misma, aquellas personas, sean o no miembros de la carrera diplomática, que están incluidas en la lista oficial del Cuerpo Diplomático elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor sobre la base de la relación transmitida por el acreditante. El estatuto diplomático se extiende a la familia directa que conviva con el agente diplomático, siempre y cuando no sea nacional del Estado receptor.

Los derechos e inmunidades de los agentes diplomáticos recogidos en la Convención de Viena son:

- ❖ *Inviolabilidad personal.* La persona que goza de ella no puede ser objeto de ninguna forma de coacción, detención o arresto. La inviolabilidad también tiene un aspecto positivo: el Estado receptor tratará al agente diplomático con el debido respeto y adoptará todas las medidas necesarias para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad.

El carácter de la inviolabilidad es absoluto, de tal forma que no puede detenerse a un agente diplomático bajo ningún concepto ni motivo. La única posible excepción a esta regla sería que el agente diplomático se encontrase en el acto de cometer un grave delito. En este caso, al menos desde un punto de vista teórico, podría impedírsele continuar su acción, incluso por la fuerza, sin perjuicio de que una vez a salvo el bien jurídico que se hubiese tratado de proteger, se le restituya al diplomático su inviolabilidad.

La inviolabilidad alcanza a los bienes del agente diplomático (cuenta corriente, por ejemplo) y a su residencia particular

- ❖ *Inmunidad de jurisdicción.* La inmunidad es completa en el ámbito penal y tiene en el ámbito civil y administrativo las siguientes excepciones, contempladas en la Convención del 61: acciones reales sobre bienes inmuebles particulares radicados en territorio del Estado receptor; acciones sucesorias en que el agente diplomático figure a título privado y no en nombre del Estado acreditante; y acciones referentes a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor fuera de sus funciones oficiales.

El agente diplomático está exento asimismo de la obligación de testificar en un litigio ante las autoridades del Estado receptor. Pero aunque no puede ser compelido a testificar en cualquier tipo de proceso, ello no implica que deba necesariamente ne-

garse a cooperar con las autoridades judiciales y policiales del país de su residencia.

Evidentemente, la inmunidad de jurisdicción viene acompañada de la correspondiente inmunidad de ejecución, la cual, por otro lado, estaría ya garantizada a través de la inviolabilidad personal del agente y de sus bienes.

Es conveniente puntualizar, en cualquier caso, que el campo de aplicación de la inmunidad de jurisdicción se ciñe a los actos realizados por el agente a título particular. Los actos llevados a cabo con carácter oficial por un agente diplomático en su condición de representante de un Estado extranjero también escapan a la jurisdicción de los jueces y tribunales del país donde aquél reside, pero no en virtud de su inmunidad personal, sino en aplicación del principio de la inmunidad del Estado en cuanto ente soberano (*par in parem non habet imperium*). Del mismo modo, existe una incompetencia de los tribunales locales para conocer de aquellos actos ejecutados por un agente diplomático y que están sometidos a la legislación del Estado acreditante (así, por ejemplo, la sanción impuesta por un Embajador a un miembro del personal expatriado de la misión).

Inviolabilidad e inmunidad, sin embargo, no significan impunidad. Su contrapartida es que el agente diplomático puede ser expulsado en cualquier momento del país donde está acreditado mediante la simple declaración de persona non grata, que no necesita ser motivada. Además, al tratarse en el fondo de derechos cuyo titular es el propio Estado acreditante, siempre cabe la posibilidad de que

éste renuncie a la inmunidad de su agente y permita que sea juzgado y, en su caso, condenado, por los tribunales competentes del Estado del foro. Esta posibilidad se ha dado en el caso de delitos especialmente odiosos, como puede ser el tráfico de drogas, en los que la implicación del agente diplomático, beneficiándose de su condición para delinquir, podía perjudicar la reputación y el prestigio del Estado acreditante.

- ❖ *Inmunidad fiscal.* Alcanza a todos los impuestos y gravámenes, personales o reales, nacionales, regionales o municipales, con las siguientes excepciones: impuestos indirectos incluidos normalmente en el precio de las mercancías y servicios, impuestos y gravámenes sobre bienes inmuebles que el agente diplomático posea a título privado; e impuestos y gravámenes sobre ingresos por servicios particulares y sobre inversiones efectuadas en empresas comerciales del Estado receptor.
- ❖ *Inmunidad aduanera,* que alcanza a los objetos destinados al uso personal del agente diplomático, aunque siempre dentro de los límites fijados por el Estado receptor.

Íntimamente relacionada con la exención aduanera se encuentra la *exención de inspección de equipajes.* Este derecho, sin embargo, no es absoluto, dado que las autoridades policiales y aduaneras del país del foro podrán inspeccionar el equipaje del agente diplomático siempre que existan motivos fundados para pensar que contiene artículos ilícitos o simplemente no exceptuados del pago de

aduanas (por sobrepasar los límites establecidos o estar destinados a usos comerciales). De cualquier manera, en estos casos, la inspección del equipaje solo podrá ser efectuada en presencia del propio diplomático o de persona por él autorizada.

- ❖ Existen otros derechos y privilegios tales como la no aplicación de las disposiciones del régimen de seguridad social, la exención de las disposiciones vigentes con carácter general para que los extranjeros establezcan su residencia legal en el país o la exención del deber de prestar servicios de carácter público, incluidas cargas militares.
- b) **Miembros del personal administrativo y técnico.** Disfrutan de idéntico régimen que los agentes diplomáticos, con dos salvedades: la inmunidad de jurisdicción civil y administrativa solo alcanza a los actos realizados en el desempeño de sus funciones y la franquicia aduanera se extiende únicamente a los objetos destinados a la primera instalación.
- c) **Miembro del personal de servicio de la misión.** Siempre y cuando no sean nacionales del Estado receptor ni tengan su residencia permanente en él, gozan de inmunidad por los actos realizados en el desempeño de sus funciones, de exención de impuestos por los salarios que perciban por sus servicios y de exención de las disposiciones de la seguridad social, si bien cabe la participación voluntaria.

El régimen de derechos otorgado a las misiones diplomáticas permanentes y sus agentes se aplica en general a las misiones especiales y a las oficinas consulares. En cualquier caso, la inviolabilidad e inmunidad reconocidas a los agentes diplomáticos son recortadas en el caso de los agentes consulares. De acuerdo con lo dispuesto por la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, los cónsules y funcionarios de carrera asimilados gozan de inviolabilidad personal salvo en los casos de delito grave y de inmunidad de jurisdicción, aunque únicamente por los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones (lo que en puridad no constituye un reconocimiento de inmunidad personal, dado que estaríamos más bien ante un supuesto de inmunidad del propio Estado).

V. LEGISLACIÓN SALVADOREÑA.

El ordenamiento jurídico salvadoreño regula la cuestión de los derechos e inmunidades de los agentes diplomáticos acreditados ante el Estado salvadoreño en el Capítulo XX de la Ley del Ceremonial Diplomático de la República de El Salvador, de 1 de octubre de 1998, que está directamente inspirada en la Convención de Viena de 1961.

El artículo 96 de la Ley del Ceremonial Diplomático contempla el principio de la inviolabilidad en los siguientes términos: "La persona del

Agente Diplomático es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. Las autoridades de la República le guardarán el debido respeto y adoptarán todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad". Por su parte, el artículo 97 se refiere a la inmunidad de Jurisdicción: "Cuando en cualquier práctica judicial o administrativa se requiera la declaración, testimonio, presencia o cualesquiera diligencias de algún miembro del Cuerpo Diplomático extranjero residente en el país, el juez de la causa o la autoridad competente en su caso oficiará exhorto al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien a su vez dirigirá nota al Agente Diplomático, a fin de que se sirva declarar mediante certificación jurada. En caso de negarse el Diplomático, no podrá exigírsele que rinda declaración alguna". A continuación, la Ley del Ceremonial Diplomático regula profusamente el régimen de franquicia aduanera, sobre la base del "principio de la más estricta reciprocidad".

Por otro lado, conforme al viejo principio anglosajón "International Law is the Law of the Land", desde el momento en que el Estado salvadoreño ratificó la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas sus cláusulas pasaron a formar parte integrante del ordenamiento jurídico salvadoreño y, por consiguiente, son directamente invocables y aplicables.