

ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS SUCESOS OCURRIDOS EN LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN GUATEMALA

Por PEDRO BURGOS

Doctor en Derecho
Profesor ayudante en la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociología de la Universidad
Complutense

*«Los Estados Partes en la presente Convención,
Teniendo presente que desde antiguos tiempos los pue-
blos de todas las naciones han reconocido el estatuto
de los funcionarios diplomáticos...»*

(Preámbulo de la Convención de Viena sobre
las relaciones diplomáticas.)

I. INTRODUCCIÓN

En el escaso margen de nueve días tres representaciones españolas en países de América Latina han sido objeto de diversos atentados. Entre el 1 y el 9 de febrero del año en curso, las Embajadas de España en Guatemala, El Salvador y Perú han sido ocupadas por diversos grupos que trataban mediante la ocupación de los locales diplomáticos de llamar la atención sobre sus reivindicaciones, en un caso, y de conseguir reivindicaciones concretas, en los otros.

Los atentados contra las misiones diplomáticas, así como su ocupación y la toma de rehenes en las mismas, son, desgraciadamente, un hecho bastante corriente en la actualidad. Dichas acciones crean siempre situaciones de cierta tensión entre el Estado representado por la misión diplomática y el Estado ante el que dicha misión está acreditada. Dichas situaciones de tensión suelen ser resueltas, más o menos felizmente, gracias a la correcta actuación del gobierno del Estado donde la misión está acreditada. Por el contrario, en algunos casos

los gobiernos que se ven enfrentados a una acción violenta contra una misión diplomática a la que tienen obligación de proteger y respetar no tienen un comportamiento consecuente con dicha obligación.

La ocupación de la Embajada de España en Guatemala no habría dado lugar a este comentario apresurado si las autoridades guatemaltecas hubiesen respetado en todo momento las reglas aplicables a este tipo de situaciones, que son universalmente aceptadas. Por el contrario, las autoridades guatemaltecas han violado de forma flagrante dichas reglas, razón que justifica estas líneas.

II. LOS HECHOS ¹

El día 31 de enero del año en curso, entre las once y las once treinta, hora de Guatemala, un grupo de campesinos guatemaltecos ocuparon la sede de la Embajada de España en Guatemala para protestar por la represión que se ejerce en dicho país, especialmente en la zona de Quiché. Los campesinos pedían la creación de una comisión que investigara la represión militar que ejerce el gobierno de su país en la zona de Quiché, y que de dicha comisión formaran parte profesores universitarios, estudiantes, periodistas y miembros de diversos grupos religiosos. Asimismo, un portavoz de los campesinos había dicho, desde la propia Embajada, que aceptarían que dicha comisión actuara de mediadora para resolver el conflicto creado por la ocupación de la sede diplomática española.

A las doce horas y diez minutos, efectivos policiales llegaron a la sede de la Embajada española, procediendo a rodear el edificio. La policía se dirigió a los ocupantes de la Embajada por medio de megáfonos, conminándoles a que abandonaran pacíficamente la sede diplomática.

El embajador de España, Máximo Cajal, informó telefónicamente de los hechos al ministro de Asuntos Exteriores español, quien se puso en contacto inmediatamente con el ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala instando la no intervención de la policía en el interior de la representación diplomática española.

Por su parte, el embajador Cajal intentó repetidas veces entrar en contacto con el ministro de Relaciones Exteriores, con el ministro del

¹ Los hechos están tomados de las siguientes fuentes: *El País* de los días 1, 3, 5, 6, 7, 8 y 10 de febrero de 1980; «Comunicado del Gobierno español sobre los sucesos de Guatemala»; «Comunicados de la Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia de Guatemala», publicados en el diario *El Gráfico* el 1 de febrero de 1980. En algunos casos hemos omitido entrecomillar las citas tomadas de los periódicos.

SUCESOS OCURRIDOS EN LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN GUATEMALA

Interior y con el director general de la Policía, sin obtener respuesta a sus reiteradas peticiones de que la fuerza pública se retirara de las inmediaciones de la Embajada y se abstuviera de intervenir. Ante esta situación, el embajador Cajal se dirigió personalmente al mando de las fuerzas que rodeaban la sede de la Embajada, reiterándole dicha petición y comunicándole que los ocupantes aceptaban abandonarla en compañía del propio embajador.

La policía no tuvo en cuenta la petición del embajador de España, procediendo a entrar en la sede diplomática española alrededor de las trece horas quince minutos. Tanto los ocupantes como el personal de la Embajada, así como diversas personas que se encontraban allí, se refugiaron en el despacho del embajador, a quien uno de los ocupantes mantuvo encañonado con una pistola en esos momentos. La policía cortó el teléfono de la Embajada, impidiendo que el embajador Cajal siguiera tratando de comunicar con las autoridades guatemaltecas. Asimismo la policía empezó a romper la puerta del despacho del embajador, quien gritando les instaba a que no entrasen.

Cuando la policía empezó a romper la puerta del despacho del embajador, uno de los ocupantes lanzó una bomba de gasolina que no explotó, derramándose el líquido por el suelo. Otro de los ocupantes lanzó una cerilla, que el propio embajador pudo apagar con un pie.

Más tarde, otro ocupante lanzó una segunda bomba de gasolina que sí explotó, prendiendo fuego en todo el mobiliario de la habitación. En ese momento el embajador Cajal se zafó de su guardián, saltó por la puerta a través de las llamas y se revolcó en el suelo de una habitación contigua para apagar el fuego de su ropa. Al mismo tiempo se escucharon disparos en el despacho del embajador. Como resultas de la explosión, y quizá de los disparos, perecieron todas las personas que se hallaban en el despacho del embajador, con excepción de uno de los ocupantes llamado Gregorio Yuxa. Entre las personas que encontraron la muerte hay que destacar al primer secretario de la Embajada, Jaime Ruiz del Arbol; la súbdita española María Teresa Villa, que se encontraba en la sede diplomática realizando una gestión; el canciller de la Embajada, Luis Felipe Sáenz, guatemalteco; el ex vicepresidente de Guatemala Eduardo Cáceres y el ex ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala Adolfo Molina.

Una vez en la calle, el embajador Máximo Cajal fue detenido por la policía y conducido en un coche celular hasta una clínica privada, en la que le fueron apreciadas quemaduras de primero y segundo grados.

El mismo día 31 de enero, el Gobierno de Guatemala, por medio de la Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia, emitió dos comunicados, uno de ellos condenatorio de los hechos y otro expositivo de lo sucedido en la Embajada española.

En el primer comunicado, el Gobierno de Guatemala «condena enérgicamente la masacre terrorista en la Embajada de España y responsabiliza a las facciones terroristas clandestinas extremistas, que han sembrado el dolor y la muerte en el pueblo pacífico guatemalteco». El comunicado añade que las muertes del ex vicepresidente y el ex ministro de Relaciones Exteriores, así como las de los funcionarios diplomáticos, «no quedarán impunes». Por último, el Gobierno presenta «sus más sentidas condolencias a los familiares de las víctimas inocentes».

En el segundo comunicado se hace una exposición sucinta de los hechos ocurridos en la Embajada española. En el mismo se afirma que «un funcionario de la Embajada española llamó telefónicamente a la Policía Nacional, a las once horas cincuenta minutos, para informar que la sede diplomática española estaba siendo asaltada y que por ello solicitaba auxilio inmediato».

La llamada telefónica citada es muy probable que no llegase a realizarse. Pero aun cuando dicha llamada se hubiera realizado, y aun si el contenido de la misma fuera el expresado en el comunicado, dicha petición de auxilio hubiera quedado anulada por la orden dada por el embajador Cajal de que la policía no entrara en el recinto diplomático. El comunicado no aporta ningún otro dato sobre quién dio permiso a la policía para entrar en la sede diplomática española. Tampoco hace mención de las gestiones del ministro de Asuntos Exteriores español y del embajador Cajal para que la policía se retirase. Por último, el comunicado omite el hecho del corte de la línea telefónica realizado por la policía.

Por otra parte, debe señalarse que el comunicado está redactado en un tono vejatorio para el embajador de España, Máximo Cajal. En el tercer párrafo del comunicado se dice que en la sede diplomática española se encontraban los funcionarios de la Cancillería española Jaime Ruiz del Arbol, Mirian Rodríguez y Luis Felipe Sáenz. El nombre del embajador Cajal no es mencionado en todo el comunicado. Solamente en el penúltimo párrafo se dice textualmente que «sólo el embajador logró salir ileso de la oficina». Parece que es lícito deducir que si el embajador Cajal pudo salir de la sede diplomática es porque se encontraba dentro de ella, por lo que la no inclusión de su nombre entre la relación de los funcionarios españoles puede

ser considerada como una vejación hacia su persona y hacia su condición de representante del Estado español.

Al día siguiente del atentado, y ante la falta de explicaciones satisfactorias del Gobierno de Guatemala, el Gobierno español hizo una declaración en la que «expresa su más firme condena por la conducta seguida por las autoridades de Guatemala, que en violación de las más elementales normas del Derecho internacional y del deber de todo Estado de garantizar la inmunidad e inviolabilidad de las representaciones diplomáticas extranjeras y de su personal permitieron que fuerzas de seguridad bajo su mando asaltaran brutalmente la sede diplomática española». En la declaración española se añade:

«El Gobierno español, al mismo tiempo que reitera su más firme condena a toda forma de terrorismo, además de exigir que con las garantías necesarias se proceda a un total esclarecimiento de los hechos que identifique a los responsables de la violación de la misión diplomática, ha adoptado el acuerdo, en tanto dichas exigencias no se cumplan por el Gobierno de aquella República, con plena satisfacción para el Gobierno español, de proceder a la ruptura de relaciones diplomáticas con Guatemala, con cuyo pueblo se siente tan estrechamente unida por tantos y tan profundos vínculos.»

El día 2 de febrero, el Cuerpo diplomático acreditado en Guatemala protestó en pleno ante el ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, *Rafael Castillo*, por la violación de la extraterritorialidad de la Embajada española en los trágicos sucesos del jueves anterior. Los embajadores hicieron una enérgica petición al canciller guatemalteco de que, si vuelve a producirse una situación similar, la policía local no acuda si no es después de una petición formal y comprobada del embajador o jefe de misión afectado. De forma paralela, el Gobierno de Méjico, a través de un portavoz de la Cancillería, señaló que estaba estudiando la posibilidad de retirar a su embajador en Guatemala «en señal de protesta por la actuación de la policía en los incidentes del jueves pasado».

La presión del Gobierno español y del Cuerpo diplomático acreditado en Guatemala hizo que la postura oficial del Gobierno guatemalteco diera un giro de 180 grados. El mismo día 2 de febrero, el ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala reconoció ante varios periodistas españoles que se produjo «un acto de precipitación en la

actitud de la policía local, que con su acción provocó el incendio del edificio y la muerte de 39 personas». El ministro guatemalteco afirmó también que había leído personalmente por teléfono a su colega español una nota por la que el Gobierno de Guatemala presentaba al Gobierno español formales y sinceras excusas por los incidentes ocurridos en la Embajada española, al mismo tiempo que prometía la más amplia investigación para aclarar los hechos.

Debe notarse que las declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores guatemalteco suponen una descalificación rotunda de los dos comunicados del Gobierno de Guatemala publicados el 31 de enero anterior. Tomando como base las declaraciones del ministro cabe afirmar sin temor a equivocarse que los dos comunicados citados falsean la realidad de forma deliberada.

El mismo día en que se produjeron las declaraciones del ministro guatemalteco sucedió un hecho inquietante para la seguridad del embajador Cajal, que convalecía en el Hospital Herrera, de Guatemala. En este mismo hospital convalecía también el otro superviviente de la tragedia, un campesino llamado Gregorio Yuxa. En la mañana del viernes 2 de febrero, Gregorio Yuxa fue secuestrado por un grupo de desconocidos fuertemente armados, circunstancia que indujo al embajador Cajal a abandonar el Hospital Herrera en la misma noche del viernes. Varios embajadores acompañaron en todo momento al embajador Cajal en su traslado a la sede de la Embajada de Estados Unidos en Guatemala, habiéndose solicitado con anterioridad que no hubiese presencia de la policía local en la comitiva.

Las precauciones tomadas durante el traslado del embajador Cajal podrían haber parecido excesivas a primera vista. Sin embargo, los hechos posteriores demostraron que dichas precauciones eran lógicas y fundadas, dado que al día siguiente del traslado el cadáver de Gregorio Yuxa fue lanzado desde un automóvil que circulaba a gran velocidad frente al edificio del Rectorado de la Universidad, al sur de Guatemala. El cadáver de Gregorio Yuxa llevaba un cartel en el que se leía «ajusticiado por terrorista».

Por otra parte, debemos mencionar que la postura del Gobierno español respecto a los sucesos de Guatemala ha obtenido el respaldo de la Organización de Estados Americanos. El día 6 de febrero, el Consejo Permanente de la OEA emitió una declaración, aprobada por consenso, en la que expresaba su rechazo a todos los actos de violencia perpetrados en el recinto de la Embajada de España en Guatemala. En dicha declaración se afirma que esos actos de violencia «violan normas de Derecho internacional, afectan principios tradicionalmente

respetados por las naciones americanas y han ocasionado irreparables pérdidas de vidas humanas».

Debe notarse que la declaración del Consejo Permanente de la OEA rechaza «todos los actos de violencia», de lo que cabe deducir su rechazo tanto de la ocupación de embajadas como medio de lucha política, como de los actos de violencia perpetrados por funcionarios dependientes del Gobierno de Guatemala.

De contenido idéntico a la declaración de la OEA es la declaración aprobada por unanimidad por la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de Diputados español. En dicha declaración la Comisión «expresa su posición contraria a los métodos de ocupación de embajadas; condena el ataque y destrucción de la Embajada de España en Guatemala y el asesinato de quienes estaban dentro, negación de las más elementales normas de la civilización y del Derecho internacional; apoya la decisión del Gobierno español de romper las relaciones diplomáticas con el Gobierno de Guatemala y estima en todo su valor el comportamiento del embajador español en Guatemala, señor Cajal, y aprecia muy positivamente las medidas que tomó para tratar de evitar la tragedia, salvar las vidas de los ocupantes y defender la dignidad nacional española».

Por último, y para terminar esta relación de hechos, debemos hacer mención de la entrega de una nota por el embajador de Venezuela, representante de los intereses españoles desde la ruptura de las relaciones diplomáticas, al ministro guatemalteco de Relaciones Exteriores. En dicha nota, en la que se perfila definitivamente la postura del Gobierno español, se afirma:

Primero. Que tras la oportuna y exhaustiva investigación de los hechos acaecidos, realizada por las autoridades competentes, se establezcan las correspondientes responsabilidades de los posibles implicados y se impongan las más severas sanciones a los culpables.

Segundo. La necesidad total y absoluta de que el Gobierno de Guatemala, en el más breve plazo posible, repare todos los daños morales y materiales causados a las vidas y haciendas de todas y cada una de las personas fallecidas, así como supervivientes y familiares afectados.»

Como hemos dicho anteriormente, los sucesos de la Embajada española en Guatemala casi han coincidido cronológicamente con la ocupación de la Embajada de España en El Salvador. En efecto, el día 5 de febrero pasado un comando de 30 personas, miembros de las

Ligas Populares 28 de Febrero, ocupó la sede diplomática española en la República de El Salvador, manteniendo como rehenes a un total de 12 personas, entre las que se encontraba el embajador de España, Víctor Sánchez Mesa. El comando citado planteó la exigencia de la liberación de 21 presos políticos detenidos por las autoridades salvadoreñas.

No nos extenderemos sobre la ocupación de la Embajada en El Salvador, suceso que tuvo un final sin víctimas. Sin embargo, sí queremos destacar que el mismo día de la ocupación la Junta militar de El Salvador hizo público un comunicado en el que se anunciaba la decisión del Gobierno de este país de no utilizar la fuerza para desalojar la Embajada y en el que se lamentaba la ocupación de la Cancillería hispana, a la vez que aseguraba al Gobierno español que la primera preocupación del Gabinete era la de asegurar la integridad física de las personas que permanecían en la Embajada y que la situación se resolviera por medios pacíficos.

De la misma forma, el representante de El Salvador explicó al día siguiente en el Consejo Permanente de la OEA que el presidente de su país había dado garantías al Gobierno español de que la ocupación de la Embajada de España en El Salvador no concluiría con actos de violencia. Debe notarse que el comportamiento de las autoridades salvadoreñas ha sido consecuente con estas declaraciones.

III. EL DERECHO APLICABLE

Las relaciones diplomáticas han surgido históricamente como respuesta a la necesidad de facilitar las relaciones entre los Estados que formaban parte de la comunidad internacional. En nuestros días la existencia de las relaciones diplomáticas se basa en los mismos supuestos y en las mismas razones que en los siglos pasados.

Las relaciones diplomáticas son un tipo especial de relaciones jurídicas internacionales que se establecen entre dos Estados. El contenido de dichas relaciones supone la creación, el mantenimiento y, excepcionalmente, la desaparición de órganos que por la generalidad de sus competencias y su situación geográfica pueden asegurar la continuidad de la comunicación entre dos Estados.

El nacimiento de las relaciones diplomáticas entre dos Estados da lugar a la creación de órganos especializados de las relaciones exteriores, llamados misiones diplomáticas. Dichas misiones son atendidas por un cierto tipo de personas que son conocidas con el nombre de personal diplomático. Tanto la misión en sí misma como el personal

diplomático gozan de un estatuto jurídico de Derecho internacional que se manifiesta en el ámbito del derecho interno del Estado que recibe la misión como un estatuto de privilegio. Debe tenerse en cuenta que la necesidad de que las misiones diplomáticas y su personal gocen de un estatuto privilegiado es una idea aceptada por la totalidad de los Estados que forman parte de la comunidad internacional. Esta *communis opinio* queda probada por el hecho de que 131 Estados sean parte de la Convención de Viena de 1961 sobre las relaciones diplomáticas, y porque los Estados que no son parte de dicha Convención aceptan que sus reglas les son aplicables como derecho consuetudinario.

Entre los distintos privilegios e inmunidades que constituyen el estatuto jurídico privilegiado de las misiones diplomáticas cabe destacar como la inmunidad más importante la inviolabilidad de la misión y la inviolabilidad del personal diplomático. Puede afirmarse también que la actividad que llevan a cabo las misiones diplomáticas difícilmente podría realizarse si las misiones y el personal que las sirve no gozasen de inviolabilidad.

El contenido de la inviolabilidad de las misiones diplomáticas es doble. Por un lado, la inviolabilidad concede a la misión y al personal diplomático la inmunidad respecto a cualquier tipo de medidas coercitivas que puedan tomar las autoridades del Estado receptor. Por otro lado, las autoridades del Estado receptor están obligadas a proteger de forma especial y a garantizar la libertad de acción de la misión y del personal diplomático. Ambos aspectos, el de la inmunidad de coerción y el del deber de protección, los trataremos de forma separada.

A. *La inmunidad de coerción*

La inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas es una regla de claro origen consuetudinario. La generalidad de la doctrina ha admitido desde antiguo la existencia de la inviolabilidad de las misiones diplomáticas. Sin embargo, la mayoría de la doctrina, así como la práctica de los Estados, no han considerado que la inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas fuera una regla absoluta, admitiendo la existencia de límites en casos excepcionales. Así Pradier-Fodere, citando a Heffter, afirmaba:

«Cuando exista la certeza de que una persona sospechosa de un crimen se ha refugiado en el domicilio de un agente diplomático, las autoridades del país tienen derecho

a hacer rodear el inmueble y a tomar en el exterior de éste todas las medidas necesarias para que la persona sospechosa no pueda escaparse. Además, si después de que la autoridad competente se lo haya solicitado, el ministro se niega a la entrega del sospechoso, las autoridades pueden detener a éste utilizando la fuerza armada»².

En el mismo sentido, Sibert ha afirmado:

«Justificada por el único fin que persigue, *la franchise de l'hôtel* se convertiría en abuso intolerable... si sirviera para perpetrar impunemente actos contrarios al orden público y a las leyes del Estado receptor. Cuando en 1896 el Gobierno británico tuvo conocimiento de que el doctor Sut-Yet-Sen había sido secuestrado y se encontraba en peligro de muerte en la Embajada china en Londres, los ministros de la reina habrían estado autorizados a penetrar en la misión y poner fin a este atentado a las leyes si el representante chino no hubiera accedido a la petición de puesta en libertad del secuestrado. Cuando el 6 de abril de 1927 las autoridades chinas realizaron un registro en los locales de la Embajada soviética en Pekín, su acción suscitó las protestas injustificadas del Gobierno de la URSS; el inventario de los objetos incautados en el curso de esta operación demostró que la Embajada soviética era un centro activo de propaganda antigubernamental y bolchevique. Cuando el 2 de octubre de 1929 la policía judicial francesa penetró, a petición del señor Bessedowsky, en la Embajada soviética en París (de donde éste acababa de escaparse) para evitar que su familia fuera objeto de actos de violencia, lo hizo sin violar el respeto debido a *la franchise de l'hôtel diplomatique*, ya que ningún Estado civilizado podría permitir que una legación extranjera se convirtiera en centro de prisión y, menos aún, de ejecución capital»³.

Las limitaciones a la inmunidad de coerción de la misión diplomática han sido defendidas también por Guggenheim⁴ y por Lauterpacht en la séptima edición del libro de Oppenheim⁵. Parece por tanto que

² PRADIER-FODERE: *Cours de Droit diplomatique*, Paris, A. Pedone, 1899, p. 87.

³ SIBERT: *Traité de Droit international public*, Paris, Dalloz, 1951, tomo segundo, p. 25.

⁴ GUGGENHEIM: *Traité de Droit international public*, Ginebra, Librairie de l'Université, Georg & Cie, 1953, tomo I, p. 505.

⁵ OPPENHEIM-LAUTERPACHT: *International Law. A treatise*, Londres, Longmans, Green and Co., séptima edición, 1953, vol. I, p. 714.

podemos afirmar que antes de la conclusión de la Convención de Viena de 1961 sobre las relaciones diplomáticas, la inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas no era absoluta y estaba sometida a limitaciones.

El problema de los límites de la inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas se planteó en la Comisión de Derecho Internacional (en adelante, CDI) cuando ésta comenzó el estudio de las «relaciones e inmunidades diplomáticas». El primer proyecto de artículos redactado por Sandstrom, relator especial de la CDI, admitía que las autoridades del Estado receptor podían penetrar en los locales de la misión, incluso sin permiso del jefe de misión,

«en caso de extrema urgencia, a fin de evitar los riesgos graves e inminentes para la vida humana, los bienes o la sanidad pública o para proteger la seguridad del Estado»⁶.

En la CDI, varios de sus miembros manifestaron su oposición a que se admitieran límites a la inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas, pues, argumentaban, ello podría dar lugar a innumerables abusos. Como consecuencia de esta oposición, el relator especial retiró su propuesta sobre los límites⁷, por lo que el proyecto definitivo de la CDI sobre las relaciones e inmunidades diplomáticas regula la inmunidad de coerción en términos absolutos⁸.

En la Conferencia de Viena en 1961, algunas delegaciones presentaron enmiendas dirigidas a introducir limitaciones a la inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas. Así, las delegaciones de Irlanda y Japón propusieron que se añadiera al artículo 20 del proyecto de la CDI el siguiente párrafo:

«No obstante lo dispuesto en el presente artículo, el Estado receptor podrá adoptar las medidas que sean indispensables para proteger vidas y bienes en casos excepcionales de peligro o de perturbación del orden público»⁹.

⁶ Naciones Unidas, Comisión de Derecho Internacional, «Diplomatic intercourse and immunities». Rapport présenté par M. A. E. F. SANDSTROM. Rapporteur spécial, *Yearbook of the International Law Commission*, 1955, vol. II, p. 11.

⁷ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* (en adelante, *ACDI*), 1957, vol. I, p. 61.

⁸ El artículo 20 del proyecto decía así: «1. Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin el consentimiento del jefe de la misión.» Véase Naciones Unidas, «Proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas», *ACDI*, 1958, vol. II, p. 102.

⁹ *Conferencia de las Naciones Unidas sobre las relaciones diplomáticas*. Documentos oficiales, vol. II, p. 26.

Más matizada era la enmienda propuesta por la delegación española, cuyo texto decía así:

«En caso de peligro para la vida o las propiedades de súbditos del Estado receptor, las autoridades locales dirigirán una demanda urgente de entrada en los locales y terrenos al jefe de la misión, que, por su parte, deberá concederla, a menos que tome plena responsabilidad en nombre del Gobierno de las consecuencias de su negativa»¹⁰.

Las enmiendas fueron duramente atacadas por numerosas delegaciones. Así el eminente profesor G. I. Tunkin, jefe de la delegación de la URSS, se expresaba en los siguientes términos:

«Para justificar su opinión, los autores de las enmiendas que limitan la aplicación del principio de la inviolabilidad afirman que, si no se prevén excepciones a este principio, se cometerán abusos. No cabe duda de que siempre es posible que se abuse de un derecho. Pero es mucho más grave el peligro que entraña que el Estado receptor haya de apreciar si existen circunstancias excepcionales que le permiten penetrar en los locales de la misión sin el consentimiento del jefe de misión, puesto que puede perjudicar a las relaciones internacionales»¹¹.

En el mismo sentido el delegado de Suecia afirmó:

«La tendencia, que al parecer se manifiesta, a restringir en ciertas circunstancias la aplicación del principio de la inviolabilidad de los locales de la misión, es causa de inquietud para la delegación sueca, que estima que dicho principio tiene suma importancia. Su Gobierno se niega firmemente a reconocer que esa tendencia sea compatible con el Derecho internacional»¹².

De forma más rotunda y más interesante para el problema que comentamos, el representante de Guatemala en la Conferencia dijo:

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*, vol. I, p. 141.

¹² *Ibidem.*

SUCESOS OCURRIDOS EN LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN GUATEMALA

«el principio de la inviolabilidad de los locales de la misión es absoluto y no relativo; por tanto, apoya el proyecto del artículo 20 y se opone a todas las enmiendas»¹³.

Los partidarios del carácter absoluto de la inmunidad de coerción triunfaron en la Conferencia de Viena de 1961. El artículo 22 de la Convención sobre las relaciones diplomáticas, artículo que regula la inviolabilidad de las misiones, dice en sus párrafos primero y tercero:

«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.

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.»

La interpretación de este artículo no parece que pueda ofrecer muchas dudas. Los términos del artículo 22 citado son tajantes e inequívocos, por lo que puede afirmarse que en la actualidad la regla de la inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas no conoce excepciones.

Debe admitirse que antes de la entrada en vigor de la Convención de Viena de 1961 podía discutirse la existencia de una regla consuetudinaria que limitaba la inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas en casos excepcionales. Sin embargo, la existencia de dicha regla no puede mantenerse en la actualidad, una vez que 131 Estados han ratificado la Convención de Viena de 1961 sobre las relaciones diplomáticas. No hay que olvidar, por otra parte, que ninguno de los Estados que han ratificado o se han adherido a la Convención han introducido reservas al artículo 22 de la misma¹⁴.

Respecto al caso que nos ocupa, debemos hacer notar que Guatemala ratificó la Convención sobre las relaciones diplomáticas el 1 de octubre de 1963, y que España prestó su adhesión a la misma el 21 de noviembre de 1967, y que ni uno ni otro Estado han formulado reser-

¹³ *Ibidem*, vol. I, p. 145.

¹⁴ El texto de las reservas puede verse en Nations Unies, *Traités Multilatéraux pour lesquels le Secrétaire Général exerce les fonctions de dépositaire. Etat, au 31 décembre 1977. des signatures, ratifications, adhésions, etc.*, p. 55 y ss.

vas a su texto¹⁵. Puede afirmarse, por tanto, de forma tajante que la inmunidad de coerción de la Embajada de España en Guatemala estaba regulada por los términos claros e inequívocos del artículo 22 de la Convención sobre las relaciones diplomáticas.

Por último y para terminar este epígrafe debemos recordar que la inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas alcanza también a los medios de comunicación de la misma. Y ello porque la inviolabilidad de los locales no sería garantía suficiente del ejercicio libre e independiente de las actividades de la misión diplomática si ésta no pudiera comunicarse de forma libre y secreta con el Gobierno del Estado que envía la misión.

La inviolabilidad de las comunicaciones de la misión diplomática por el artículo 27 de la Convención de Viena de 1961, en cuyo párrafo primero puede leerse:

«1. El Estado receptor permitirá y protegerá la libre comunicación de la misión para todos los fines oficiales. Para comunicarse con el Gobierno y con las demás misiones y consulados del Estado acreditante, dondequiera que radiquen, la misión podrá emplear todos los medios de comunicación adecuados, entre ellos los correos diplomáticos y los mensajes en clave o en cifra...»

El único comentario que nos sugiere este artículo es que la obligación del Estado receptor no se limita a permitir las comunicaciones de la misión, sino que está también obligado a protegerlas.

B. *El deber de protección*

Como hemos dicho anteriormente, la inviolabilidad de la misión diplomática comprende tanto la inmunidad de la misión, de sus bienes y de sus medios de comunicación respecto de las medidas coercitivas que puedan tomar las autoridades del Estado receptor, como el deber del mismo Estado de proteger de forma especial a la misión diplomática.

Dentro del deber del Estado receptor de proteger a las misiones diplomáticas, hay que distinguir entre el aspecto material de la protección debida a las misiones y el aspecto jurídico de la misma. Estas dos cuestiones las estudiaremos de forma separada.

¹⁵ *Ibidem*.

a) *El aspecto material*

La inmunidad de coerción de la misión diplomática supone para el Estado receptor una obligación «de no hacer», es decir, un deber de abstenerse de tomar cualquier medida coercitiva respecto de la misión diplomática o respecto de los bienes y los medios de comunicación de la misión. Por el contrario, el deber de protección de las misiones supone para el Estado receptor una obligación de hacer, es decir, un deber de tomar todas las medidas necesarias para garantizar que nadie pueda impedir u obstaculizar el libre desarrollo de las actividades de la misión. El Estado receptor está obligado, por tanto, a impedir que ningún particular dificulte la actividad de la misión diplomática o atente al respeto debido a la misma por su calidad de órgano representativo de un Estado.

La negligencia del Estado receptor en el cumplimiento de su deber de protección de las misiones diplomáticas da lugar, sin duda, a la responsabilidad internacional del Estado receptor. Sin embargo, el Estado receptor no sería responsable internacionalmente por cualquier clase de atentado contra la inviolabilidad de las misiones si hubiera empleado la diligencia debida en el cumplimiento de su deber de protección. Así Cahier ha afirmado:

«La protección se materializa en una cierta vigilancia de los locales de la misión por parte de la policía del Estado receptor. Sin embargo, esta vigilancia debe hacerse dentro de los límites razonables, y no cabe pretender que continuamente se mantengan estacionadas importantes fuerzas de policía en las proximidades de la misión diplomática. En tiempos normales, las misiones no tienen nada que temer; por el contrario, cuando se presume que van a producirse manifestaciones hostiles en razón al estado de la opinión pública y a la existencia de cierta tensión entre el país acreditante y el país receptor, este último debe reforzar la protección policiaca. Si no lo hiciera y la misión sufriera daños, el Estado receptor incurriría en responsabilidad internacional»¹⁶.

En el mismo sentido que Cahier, Nascimento e Silva afirma que el Estado receptor no es responsable respecto a los atentados contra una misión diplomática si dicho Estado ha tomado todas las medidas razo-

¹⁶ CAHIER: *Derecho diplomático contemporáneo*, traducción española de J. Torrente, M. Oreja y J. González Campos, Madrid, Rialp, 1965, pp. 296-7.

nables para prevenir dicha acción y persigue, arresta y entrega a los culpables de dicho acto a la justicia ¹⁷.

Modernamente se ha sugerido, sin embargo, que el Estado receptor de una misión diplomática podría ser responsable internacionalmente por cualquier acción que fuera cometida contra la inviolabilidad de la misión, aunque no hubiera habido negligencia por parte del Estado receptor ¹⁸.

El tratar de dar un carácter objetivo a la responsabilidad del Estado receptor no nos parece correcto. La Convención de Viena de 1961 no regula del mismo modo la inviolabilidad pasiva (inmunidad de coerción de la misión) que la inviolabilidad activa de la misión (deber de protección del Estado receptor). La inmunidad de coerción de las misiones diplomáticas está regulada en los párrafos primero y tercero del artículo 22 de la Convención de Viena de 1961, que concede a las misiones diplomáticas una inmunidad de coerción absoluta. Por el contrario, el deber de protección del Estado receptor de la misión está regulado en el párrafo segundo del artículo 22 de la misma Convención, que excluye expresamente la responsabilidad objetiva del Estado receptor. En efecto, el párrafo segundo del citado artículo 22 dice:

«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.»

En nuestra opinión, la interpretación de este precepto no ofrece dudas. El Estado receptor tiene la obligación «especial» de proteger a las misiones diplomáticas, lo que implica que dicho Estado debe tomar «todas las medidas adecuadas» para proteger a la misión; lo que quiere decir, a nuestro juicio, que el Estado receptor solamente es responsable cuando haya habido negligencia en el cumplimiento de dicha obligación.

Si la responsabilidad del Estado receptor respecto a los actos que atenten contra la inviolabilidad de la misión fuera objetiva, el Estado receptor solamente podría evitar su responsabilidad mediante el estacionamiento de un contingente de tropas alrededor de la misión, lo que no sería lógico en tiempos normales e incluso perjudicaría el desarrollo normal de la actividad de la misión diplomática.

¹⁷ DO NASCIMENTO E SILVA: *Diplomacy in international law*, Leiden, Sijthof, p. 92.

¹⁸ VILARIÑO: «A propósito de los sucesos de septiembre de 1975 en los locales de la Misión diplomática y Consulado general de España en Lisboa, *REDI*, vol. XXIX, pp. 82-3.

SUCESOS OCURRIDOS EN LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN GUATEMALA

La falta de carácter objetivo de la responsabilidad del Estado receptor se puso también de manifiesto cuando la Conferencia de Viena discutió la inviolabilidad de los agentes diplomáticos. El texto propuesto por la CDI, que regulaba el deber de protección del Estado receptor respecto de los agentes diplomáticos, decía:

«La persona del agente diplomático es inviolable. Este no puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El Estado receptor le tratará con el debido respeto y tomará las medidas prudenciales para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad»¹⁹.

Este texto no satisfizo a la delegación de Bélgica, que consideraba que no protegía suficientemente a los agentes diplomáticos. Por esta razón la delegación de Bélgica propuso que en el texto del proyecto las palabras «medidas prudenciales» fueran sustituidas por «toda clase de medidas»²⁰.

De haberse adoptado la enmienda belga, la responsabilidad del Estado receptor por los atentados cometidos contra los agentes diplomáticos hubiera adquirido un carácter objetivo. Sin embargo, la enmienda belga fue por fin rechazada por la Conferencia. Explicando su voto el representante del Reino Unido, explicó que había votado contra la enmienda belga porque:

«la supresión de la palabra *prudenciales* daría un alcance ilimitado al artículo e impondría a los Estados receptores una obligación difícil de cumplir»²¹.

El texto definitivo del artículo 29 de la Convención de Viena, que regula el deber de protección del Estado receptor, es el siguiente:

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

¹⁹ Naciones Unidas. «Proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas», ACDI, 1958, vol. II, p. 105.

²⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre las relaciones diplomáticas. Documentos oficiales, vol. II, p. 32.

²¹ *Ibidem*, vol. I, p. 165.

b) *El aspecto jurídico*

En el caso de que cualquier persona atente contra la inviolabilidad de una misión diplomática, el Estado receptor está obligado a tomar todas las medidas necesarias para detener al culpable, o a los culpables, del acto cometido contra la misión. Si los culpables del acto cometido contra la misión diplomática son detenidos, el Estado receptor está obligado a entregarlos a la justicia para que sean juzgados conforme a sus leyes.

La Convención de Viena de 1961 no regula de manera expresa la obligación de los Estados receptores de perseguir y castigar a los culpables de los actos cometidos contra las misiones diplomáticas. Sin embargo, es indudable que existe una regla consuetudinaria que obliga a los Estados a perseguir y castigar a los culpables de actos cometidos contra las misiones diplomáticas.

En algunos ordenamientos jurídicos existe una cualificación especial que agrava los delitos cometidos contra las misiones diplomáticas. En cualquier caso, un acto cometido contra una misión es castigado por todos los ordenamientos como allanamiento de morada o como atentado contra la propiedad ajena. Además, no es difícil que en muchos ordenamientos los locales de las misiones diplomáticas puedan ser considerados como locales públicos u oficiales, lo que constituiría, sin duda, una circunstancia agravante del delito cometido contra la misión.

A pesar de que los delitos cometidos contra las misiones diplomáticas constituyan en numerosos ordenamientos un tipo delictivo especial, nunca se ha considerado que los Estados estén obligados por el Derecho internacional a introducir en su ordenamiento dicha figura delictiva. Sin embargo, modernamente y como resultado de los numerosos atentados contra las misiones y contra la vida de los agentes diplomáticos, se ha tratado de crear una obligación internacional de introducir en los ordenamientos internos un tipo delictivo especial que comprenda los actos cometidos contra las misiones o contra los agentes diplomáticos. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado, mediante su resolución 3166 (XXVIII), de 14 de diciembre de 1973, la Convención sobre la prevención y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos.

El artículo 2 de esta Convención obliga a los Estados Partes a introducir un tipo delictivo especial para los delitos cometidos contra las misiones diplomáticas. En efecto, el citado artículo 2 dice:

SUCESOS OCURRIDOS EN LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN GUATEMALA

«1. Sean calificados por cada Estado Parte como delitos en su legislación interna, cuando se realicen intencionalmente:

b) La comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad.»

La Convención ha entrado en vigor el 20 de febrero de 1977, y las ratificaciones o adhesiones que ya se han producido proceden tanto de Estados del bloque occidental como del bloque socialista y del bloque afroasiático.

Debe notarse que ni Guatemala ni España son parte de esta Convención. Sin embargo, hemos de tener en cuenta que la Convención de 1973 parte del hecho de la existencia de una regla de derecho consuetudinario que obliga a los Estados a perseguir y castigar a los culpables de los actos contrarios a la inviolabilidad diplomática. La Convención de 1973 trata solamente de acentuar y fortalecer el contenido de esta obligación cuyo carácter de derecho consuetudinario no está puesto en duda por ningún Estado.

IV. CONCLUSIONES

A) La primera conclusión que cabe deducir del examen del derecho aplicable al caso que comentamos es que con los datos que poseemos no parece que exista responsabilidad del Gobierno guatemalteco por el hecho de la ocupación de la misión diplomática española. Como hemos dicho más arriba, el Estado receptor no es responsable por cualquier atentado que se cometa contra una misión diplomática, siempre y cuando no exista negligencia en su comportamiento. En el caso que comentamos parece que no existían circunstancias especiales que hiciesen previsible un atentado contra la Embajada española en Guatemala. Por otra parte, y ésta es la razón fundamental, el Gobierno español en ninguna de sus declaraciones atribuye al Gobierno guatemalteco la responsabilidad del hecho de la ocupación de la Embajada ni señala la existencia de hechos reveladores de que la ocupación fuera previsible.

B) La segunda conclusión que se deriva del examen del derecho aplicable es que una vez que se produjo la ocupación de la Embajada de España en Guatemala, el comportamiento del Gobierno y de las distintas autoridades guatemaltecas debería haberse atenido al contenido de los artículos 22, 27 y 29 de la Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 22, el Gobierno guatemalteco estaba obligado a «adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño». Y según el artículo 29, el Gobierno de Guatemala debería haber adoptado «todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra la persona, la libertad o la dignidad del personal diplomático que se encontraba en la sede de la Embajada de España en Guatemala.

No cabe duda que el comportamiento de la policía guatemalteca fue el menos apropiado para proteger los locales de la misión diplomática española contra cualquier daño y para impedir cualquier atentado contra la persona de cada uno de los agentes diplomáticos españoles.

C) Del párrafo primero del artículo 22 de la Convención de Viena se deduce que los locales de la misión diplomática son inviolables en todo momento y también, por supuesto, después de haber sido ocupados por un grupo de personas. Por tanto, los agentes del Estado receptor no pueden penetrar en dichos locales en *ningún momento*, a menos que tengan el consentimiento del jefe de misión.

El comportamiento de la policía guatemalteca supone una violación, sin circunstancia atenuante alguna, del artículo 22 de la Convención de Viena, dado que la policía penetró en los locales de la Embajada española contra el consentimiento expreso del jefe de misión. Además, la policía guatemalteca violó el artículo 27 de la Convención de Viena relativo a las comunicaciones de la misión, y el artículo 29 de la misma, por haber detenido, aunque fuera por poco tiempo, al embajador español.

D) De acuerdo con el derecho consuetudinario, todo Estado es responsable internacionalmente por los actos de sus funcionarios cuando éstos actúan en el ejercicio de sus funciones. Por esta razón, el Gobierno de Guatemala estaba obligado a presentar excusas al Gobierno español y deplorar los hechos ocurridos. Además, el Gobierno de Guatemala está obligado a abrir una encuesta, administrativa o judicial, para esclarecer los hechos y sancionar, de acuerdo con sus leyes, a los culpables de los mismos.

SUCESOS OCURRIDOS EN LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN GUATEMALA

Por otra parte el Gobierno de Guatemala es responsable de todos los daños producidos como consecuencia de la actuación de la policía guatemalteca. Por tanto, tiene la obligación de indemnizar por los daños sufridos en los locales diplomáticos, así como por los daños materiales y morales causados al personal diplomático y demás súbditos españoles que se encontraban en la sede de la Embajada.

E) La ruptura de relaciones diplomáticas acordada por el Gobierno español fue una decisión totalmente justificada. Esta ruptura podría haberse evitado si el mismo día del atentado el Gobierno guatemalteco hubiera condenado la actuación de la policía y hubiera presentado excusas al Gobierno español, prometiendo al mismo tiempo el castigo de los culpables y el establecimiento de las indemnizaciones procedentes.

Dado que en los dos comunicados emitidos por el Gobierno guatemalteco el mismo día del atentado se contenía una versión falsa de los hechos ocurridos, no se condenaba la actuación de la policía y no se presentaban excusas al Gobierno español, la única actitud posible de éste era la ruptura de relaciones diplomáticas. Parece lógico que dicha ruptura se mantenga mientras el Gobierno de Guatemala no dé satisfacción a las reclamaciones presentadas por el Gobierno español.

