

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CORRESPONDENCIA Y LA VALIJA DIPLOMÁTICAS

Jordi SELLARÉS SERRA
*Profesor de Derecho Internacional Público de la
Universidad de Barcelona y de ESADE*

CONTENIDO: INTRODUCCIÓN. I. CORRESPONDENCIA Y VALIJA EN LOS CONVENIOS DE VIENA DE 1961 Y 1963. II. NUEVOS FENÓMENOS Y PRÁCTICA RECIENTE. III. DERECHO A LAS (TELE)COMUNICACIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES. IV. RECAPITULACIÓN. ANEXO BIBLIOGRÁFICO.

El Zar, sin dirigirle la palabra, lo miró durante algunos instantes con su penetrante mirada, mientras Miguel Strogoff permanecía absolutamente inmóvil. Después, el Zar, satisfecho sin duda de este examen, se acercó de nuevo a su mesa y, haciendo una seña al jefe superior de policía para que se sentara ante ella, le dictó en voz baja una carta que sólo contenía algunas líneas.

Redactada la carta, el Zar la releyó con extrema atención y la firmó, anteponiendo a su nombre las palabras *bytjo semou*, que significan «así sea», fórmula sacramental de los emperadores rusos.

La carta, introducida en un sobre, fue cerrada y sellada con las armas imperiales y el Zar, levantándose, hizo ademán a Miguel Strogoff para que se acercara. Miguel Strogoff avanzó algunos pasos y quedó nuevamente inmóvil, presto a responder. El Zar volvió a mirarle cara a cara y le preguntó escuetamente:

- ¿Tu nombre?
- Miguel Strogoff, señor.
- ¿Tu grado?
- Capitán del cuerpo de correos del Zar.
- ¿Conoces Siberia?
- Soy siberiano.
- ¿Dónde has nacido?
- En Omsk.
- ¿Tienes parientes en Omsk?
- Sí, señor.
- ¿Qué parientes?
- Mi anciana madre.

El Zar interrumpió un instante su serie de preguntas. Después, mostrando la carta que tenía en la mano, dijo:

- Miguel Strogoff; he aquí una carta que te confío para que la entregues personalmente al Gran Duque y a nadie más que a él.
- La entregaré, señor.
- El Gran Duque está en Irkutsk.
- Iré a Irkutsk.
- Pero tendrás que atravesar un país plagado de rebeldes e invadido por los tártaros, quienes tendrán mucho interés en interceptar esta carta.
- Lo atravesaré.

-Desconfiarás, sobre todo, de un traidor llamado Ivan Ogareff, a quien es probable que encuentres en tu camino.

-Desconfiaré.

-¿Pasarás por Omsk?

-Está en la ruta, señor.

-Si ves a tu madre, corres el riesgo de ser reconocido. Es necesario que no la veas.

Miguel Strogoff tuvo unos instantes de vacilación, pero dijo: -No la veré.

-Júrame que por nada confesaras quién eres ni adónde vas.

-Lo juro.

-Miguel Strogoff -agregó el Zar, entregando el pliego al joven correo-, toma esta carta, de la cual depende la salvación de toda Siberia y puede que también la vida del Gran Duque, mi hermano.

-Esta carta será entregada a Su Alteza, el Gran Duque.

(Julio Verne. *Miguel Strogoff*. *El Correo del Zar*)¹.

INTRODUCCIÓN

Los manuales generalistas de Derecho Internacional Público no suelen profundizar al tratar los derechos de embajadas y consulados para comunicarse. Sólo unas breves referencias entre los privilegios y las inmunidades. Entre los privilegios está el:

“permitir y proteger la libre comunicación de la Misión a todos los fines con su Gobierno y demás misiones y consulados del Estado acreditante por todos los medios de comunicación adecuados, salvo el de instalar y utilizar emisoras de radio si no están expresamente autorizadas por el Estado receptor” (art. 27.1 CVRD61)¹.

Como inmunidad, además hallamos “la inviolabilidad de los archivos y documentos dondequiera que se hallen” y la “inviolabilidad de la correspondencia oficial de la Misión. La

¹ VERNE, Julio. *Miguel Strogoff*. Ed. Dalmau Socias. Barcelona, 1978, pp.16-17.

valija diplomática no podrá ser abierta ni retenida y, además, gozará de inviolabilidad personal quien ejerza las funciones de correo diplomático, que no podrá ser objeto de ninguna detención o arresto (art. 27.2, 3 y 5)². Para los consulados, además del privilegio equiparable de “libertad de comunicación de la Oficina consular” y de la inmunidad similar sobre “los archivos y documentos consulares” porque “son inviolables dondequiera que se encuentren”, hay una facilidad: “Facilitar la libre comunicación y la visita a los nacionales del Estado que envía”³.

Algunos detallan algo más y señalan que “por resolución 31/1976, de 13 de diciembre de 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas, preocupada por los casos de violación de las normas sobre correos diplomáticos y valijas no acompañadas, pidió a la Comisión de Derecho Internacional que se ocupara del tema”⁴ y desglosa las propuestas del proyecto aprobado en primera lectura en 1986, como un artículo 17 que permitía la “inspección o registro del alojamiento temporal del correo diplomático” si se sospecha que transporta algo prohibido o sometido a cuarentena, u otros artículo que permitían someter la valija a inspección por “medios electrónicos o técnicos”. Al tratar la correspondencia y documentación de los diplomáticos puntualiza que “gozarán de inviolabilidad salvo en los casos en que estén sujetos a la jurisdicción civil y administrativa del Estado receptor”⁵.

El Convenio de Viena de 18 de abril de 1961, que regula las relaciones diplomáticas, tiene un artículo para las comunicaciones entre la

embajada y el Estado que envía. Es decir, regula la correspondencia diplomática y otras formas de comunicación y la llamada valija diplomática. Es el artículo 27⁶, cuya estructura contiene un apartado para establecer el principio de la libertad en las comunicaciones (incluso por radio, art. 27.1), dos líneas para decir que el contenido –la correspondencia– es inviolable (art. 27.2), que el continente –la valija– también lo es (art.27.3) y todo el resto es para tratar de regular los privilegios e inmunidades del transportista, el cartero, que puede ser diplomático, Cónsul, un correo “ad hoc” o incluso el que está al mando del avión o barco en que se mueve el bulto con la información, estableciendo contrapesos para evitar que se abuse del privilegio⁷.

⁶ “Artículo 27.1. 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 se radiquen, la misión podrá emplear todos los medios de comunicación adecuados, entre ellos los correos diplomáticos y los mensajes en clave o en cifra. Sin embargo, únicamente con el consentimiento del Estado receptor podrá la misión instalar y utilizar una emisora de radio.

2. La correspondencia oficial de la misión es inviolable. Por correspondencia oficial se entiende toda correspondencia concerniente a la misión y a sus funciones.

3. La valija diplomática no podrá ser abierta ni retenida.

4. Los bultos que constituyan la valija diplomática deberán ir provistos de signos exteriores visibles indicadores de su carácter y sólo podrán contener documentos diplomáticos u objetos de uso oficial.

5. El correo diplomático, que debe llevar consigo un documento oficial en el que conste su condición de tal y el número de bultos que constituyan la valija, estará protegido, en el desempeño de sus funciones, por el Estado receptor. Gozará de inviolabilidad personal y no podrá ser objeto de ninguna forma de detención o arresto.

6. El Estado acreditante o la misión podrán designar correos diplomáticos ad hoc. En tales casos se aplicarán también las disposiciones del párrafo 5 de este Artículo, pero las inmunidades en él mencionadas dejarán de ser aplicables cuando dicho correo haya entregado al destinatario la valija diplomática que se le haya encomendado.

7. La valija diplomática podrá ser confiada al comandante de una aeronave comercial que haya de aterrizar en un aeropuerto de entrada autorizado. El comandante deberá llevar consigo un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija, pero no podrá ser considerado como correo diplomático. La misión podrá enviar a uno de sus miembros, a tomar posesión directa y libremente de la valija diplomática de manos del comandante de la aeronave”.

⁷ Jean Salmon destaca que el art. 27 no dice

² DÍEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Ed. Tecnos. 14ª ed. Madrid, 2003, p. 342.

³ DÍEZ DE VELASCO, Manuel. *Op. cit.*, pp. 348 y 349.

⁴ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales*. Ed. Tecnos. 5ª ed. Madrid, 1994, pp.526-527.

⁵ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Op. cit.*, p. 528.

Entre estas personas físicas que llevan los paquetes protegidos, estarían lo que en el Reino Unido⁸ llama “«mensajeros de la Reina» que son a la vez correo diplomático y correo consular, y que disfrutan de una inviolabilidad personal total”⁹. Aunque el empleo de correos –individuos que llevan consigo el mensaje del monarca– es algo fácil de entender –como en el caso del correo del zar en el siglo XIX– que en el siglo XXI la regulación siga centrada en este aspecto físico, tangible, de papel transportado y entregado en mano parece que deja muchas otras maneras de comunicación que deberían igualmente estar protegidas y que sin embargo está muy levemente tratadas.

Podemos trazar en el resto del Convenio otros indicios de que las comunicaciones entre Embajada y gobierno que envía son el meollo, el núcleo duro de las relaciones diplomáticas para cumplir esa función de enlace entre Estados. Así, la embajada debe “representar” al Estado acreditante ante el receptor –por lo que debe recibir instrucciones, art. 3.a– y asimismo “informar” de la situación del receptor (art. 3.d), “notificar” al Ministerio de Exteriores del receptor los nombramientos del personal de la embajada (art. 10) y su orden de precedencia (art. 17) y el nombre del encargado de negocios ‘ad interim’ (art. 19), así como comunicar la terminación de sus funciones (art. 43.a y b). Los bienes en los locales, medios de transporte y mobiliario de la misión diplomática son inviolables (art. 22.3), lo que incluye cartas, sobres, papeles y escritos, además de lápices de

expresamente que la Embajada se puede comunicar con las autoridades del Estado receptor. SALMON, Jean. *Manuel de Droit Diplomatique*. Bruylant. Bruselas, 1994, p. 241.

⁸ Dejaremos de lado que parece poco comprensible que los mensajeros de la Reina tengan inviolabilidad personal en el propio territorio británico, porque hay un caso de un diplomático británico detenido en el Reino Unido por el contenido de su equipaje (109 vídeos pornográficos con menores) que habría quedado inmunes en el destino del que venía (Japón) o en el Estado de su nuevo destino (España). En Gran Bretaña fue juzgado o sufrió un expediente administrativo. “Un diplomático británico destinado en Madrid, detenido y juzgado por pederastia”. *La Vanguardia*. 5 de septiembre de 1996, p. 24.

⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. Cit.*, p. 340.

memoria, “cd-roms” o “diskettes”¹⁰, porque además “los archivos y documentos de la misión son siempre inviolables, dondequiera que se hallen”¹¹ (art. 24) y los “documentos del diplomático, su correspondencia” también (art. 30.2) aunque con la puntualización de que si se trata de bienes reales propios del agente, sus herencias, o sus negocios, quedan excluidos. Es decir no es inviolable “cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor”, que no sea oficial, lo que es posible porque podría ser anterior a su nombramiento (art. 31.3).

Esos bienes podrán ser sacados del Estado receptor si el miembro de la misión fallece (art. 39.4). Si el diplomático está en tránsito, incluso si es por causa de fuerza mayor, esos privilegios obligan a los terceros Estados y se aplican a “la correspondencia oficial y a otras comunicaciones oficiales en tránsito, incluso a los despachos en clave o en cifra” es decir a todas las comunicaciones y a quienes las hacen posible, por lo que “(c)oncederán a los correos diplomáticos a quienes hubieren otorgado el visado del pasaporte si tal visado fuere necesario, así como a las valijas diplomáticas en tránsito, la misma inviolabilidad y protección” (art. 40.3 y 4). Protección de los bienes personales de los diplomáticos y de los bienes y archivos de la misión que debe darse incluso en caso de conflicto armado o ruptura de las relaciones diplomáticas (arts. 44 y 45). Alguna doctrina estima que los documentos son inviolables en todo momento y lugar, incluso fuera de la valija o lejos del alcance del correo, o aunque hubiera jurisdicción competente por parte del Estado receptor¹². Otros destacan que

¹⁰ Salmon incluye dentro de la definición de archivos consulares “tous les papiers, documents, correspondance, livres, films, rubans magnetiques et registres du poste consulaire, ainsi que le matériel du chiffre, le fichiers et les meubles destinés à les protéger et a les conserver”. SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 209.

¹¹ De nuevo Jean Salmon cree que en los casos en que haya dos posibles gobiernos de un Estado que envía, el anterior en el tiempo es quien mantiene la posesión. En caso que no haya nuevo gobierno, el receptor lo mantendrá bajo custodia. SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 209.

¹² SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 210. De ahí que critique sentencias canadienses mal fundamentadas por las que erróneamente se usaban en juicio esos documentos y por ello mismo perdían el carácter inviolable (a discreción,

hasta en casos de suspensión de garantías constitucionales, el Estado receptor debe “dar prioridad o preferencia a la salida o reparto de la correspondencia de o para la misión diplomática” y en ningún caso puede darse la “apertura de la correspondencia o intervención del telégrafo o del teléfono”¹³.

Artículo parecido al 27 lo tenemos en el Convenio de Viena de 1963, de relaciones consulares. Es el artículo 35¹⁴. El mundo ha

por tanto, del Estado receptor) o que sea crítico con la confiscación hecha por Francia en 1906 de los papeles de la nunciatura en París, inspeccionándolos todos antes de llevarse sólo los personales del nuncio. SALMON, Jean. *Op. cit.*, pp.211-212.

¹³ VILARIÑO PINTOS, Eduardo. *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Ed. Tecnos. 3ª ed. Madrid, 2007, p. 282.

¹⁴ Artículo 35. LIBERTAD DE COMUNICACIÓN.

1. El Estado receptor permitirá y protegerá la libertad de comunicación de la oficina consular para todos los fines oficiales. La oficina consular podrá utilizar todos los medios de comunicación apropiados, entre ellos los correos diplomáticos o consulares, la valija diplomática o consular y los mensajes en clave o cifra, para comunicarse con el gobierno, con las misiones diplomáticas y con los demás consulados del Estado que envía, dondequiera que se encuentren. Sin embargo, solamente con el consentimiento del Estado receptor, podrá la oficina consular instalar y utilizar una emisora de radio.

2. La correspondencia oficial de la oficina consular será inviolable. Por correspondencia oficial se entenderá toda correspondencia relativa a la oficina consular y a sus funciones.

3. La valija consular no podrá ser abierta ni retenida. No obstante, si las autoridades competentes del Estado receptor tuviesen razones fundadas para creer que la valija contiene algo que no sea la correspondencia, los documentos o los objetos a los que se refiere el párrafo 4 de este artículo, podrán pedir que la valija sea abierta, en su presencia, por un representante autorizado del Estado que envía. Si las autoridades del Estado que envía rechazasen la petición, la valija será devuelta a su lugar de origen.

4. Los bultos que constituyan la valija consular deberán ir provistos de signos exteriores visibles, indicadores de su carácter, y sólo podrán contener correspondencia y documentos oficiales, u objetos destinados exclusivamente al uso oficial.

5. El correo consular deberá llevar consigo un documento oficial en el que se acredite su condición de tal y el número de bultos que constituyan la valija consular. Esa persona no podrá ser nacional del Estado receptor ni, a menos que sea nacional del Estado que envía, residente permanente en el Estado receptor, excepto si lo consiente dicho Estado. En el ejercicio de sus funciones estará protegida por el Estado receptor. Gozará de inviolabilidad personal y no podrá ser objeto de ninguna forma de detención o arresto.

6. El Estado que envía, su misión diplomática y sus oficinas consulares podrán designar correos consulares especiales. En ese caso, serán también aplicables las disposiciones del párrafo 5 de este artículo, con la salvedad de que las inmunidades que en él se

cambiado mucho en los últimos años. Las comunicaciones en especial, gracias a internet, el correo electrónico y las llamadas redes virtuales. En la actualidad embajadas y consulados se comunican con su Ministerio de Asuntos Exteriores no sólo por teléfono, telegrama o por carta. Lo hacen por correo electrónico, y los Ministerios tienen completas páginas “web” a las que recurrir para lograr información. Hasta hay países con embajadas virtuales en “Second Life”¹⁵ o páginas de consulados en “Facebook”¹⁶.

Aunque tanto el Convenio de relaciones diplomáticas como el de relaciones consulares se abre la puerta a “emisoras de radio” (art. 27.1 del de 1961 y 31.1 del de 1963) esta posibilidad parece hoy poco utilizada. La India distinguía en la conferencia de 1961 entre instalar la emisora y utilizarla, y recordaba la necesidad de tener el consentimiento del Estado receptor y cumplir “los requisitos que exijan la Constitución y la legislación interna del Estado receptor”. Irán, por su parte, pedía que si esa emisora cometía abusos –“utilice, por ejemplo, la emisora de radio con fines de

especifican dejarán de ser aplicables cuando dicho correo haya entregado la valija consular a su cargo al destinatario.

7. La valija consular podrá ser confiada al comandante de un buque, o de una aeronave comercial, que deberá aterrizar en un aeropuerto autorizado para la entrada. Este comandante llevará consigo un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija, pero no será considerado como correo consular. La oficina consular podrá enviar a uno de sus miembros a hacerse cargo de la valija, directa y libremente de manos del comandante del buque o de la aeronave, previo acuerdo con las autoridades locales competentes.

¹⁵ “La UE abre embajada en la red”. *El Mundo*, 26 de mayo de 2007, p. 34.

¹⁶ Tenemos el Consulado de Venezuela en Chicago, el de Estados Unidos en Guayaquil o en Tijuana, el de Portugal en Caracas, el de México en Los Ángeles o en San José (California), el de Guatemala en Chicago, el de Colombia en Iquique, el de Chile en Washington, el de Panamá en Barranquilla o en Lima, y el dominicano en la costa Este de EE.UU. Claro que también hay un consulado ibérico –una tienda de jamones- y un Hotel Consulado. Ocurre también lo mismo con “embajada”, ya que aparecen páginas de embajadas junto otras tan dispares como la embajada del Rock, fanáticos del restaurante embajada china o el Club social y deportivo la embajada. Es decir, es un canal más de comunicación de embajadas y consulados pero no está restringido su uso ni siquiera la palabra “embajada” o “consulado” a sus auténticos titulares.

propaganda o que persiga objetivos que puedan atentar contra la seguridad del Estado” (ergo, es una emisora que cualquier receptor puede captar)¹⁷ se puede suspender las emisiones. La propuesta sobre la instalación de una emisora era de Argentina, India, Indonesia, México, República Árabe Unida y Venezuela¹⁸. En el Convenio de 1963 la idea de la emisora volvió a aparecer. Nigeria las considera entonces “injerencia en los asuntos internos del Estado de residencia” ya que “las emisoras de radio consulares privarían al Estado de residencia de algunos ingresos, y causaría una mayor congestión en las frecuencias, que ya se encuentran sobrecargadas”. Bélgica anuncia que “no dispone de ondas que pueda reservar a los consulados” “debido a las limitadas frecuencias de onda media y larga asignadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones”¹⁹.

Consta, pues, en los convenios, pero esa posibilidad ha generado luego muy poca práctica. Según Salmon, que la considera “telegrafía sin hilos”, los Estados de Asia y Sudamérica eran los que querían limitar las emisoras de radio, y no le constaba qué dificultad podía ser ésa que alegaba Bélgica, aunque da cuenta de un caso en que las antenas de la embajada de Benín en Bruselas no cumplían las normas urbanísticas locales²⁰. También referencia la represalia británica contra la República Popular China, no dejándoles utilizar la antena de su embajada. Denza cree que la conexión vía satélite es por radio, y aporta la práctica británica, que asume que el Estado que envía debe cumplir los convenios internacionales de telecomunicaciones, que no excluyen a

¹⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmidades Diplomáticas – Vol I. Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria. A/CONF.20/14. Sesión plenaria de 11 abril de 1961, p. 18.

¹⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmidades Diplomáticas – Vol II. Anexos. Acta final. Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. Protocolos facultativos. Resoluciones. A/CONF.20/14/Add. 1, p. 63.

¹⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la primera y de la segunda Comisión. A/CONF.25/16. 13ª Sesión del 13 de marzo de 1963, pp. 332, 334.

²⁰ SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 242.

embajadas y consulados en el deber de anotar las frecuencias que usarán. Parecida práctica es la de EE.UU., que anota en el registro de la UIT las frecuencias de las embajadas activas en su territorio²¹. Por otro lado, Argentina no dejó entrar 15 cajas que sospechaba con equipos de radio para la embajada de la URSS. Lo mismo ocurrió con un camión de la URSS con el escrito “valija diplomática”, que ni Suiza ni Alemania dejaron entrar con equipos de radio y los 207 paquetes volvieron a su origen²².

Para Vilariño, el Estado receptor puede fijar normas para dar frecuencias y evitar perturbaciones, “excluyéndose su uso para comunicaciones en general o para emisiones radiofónicas cualquiera que sea su contenido”. El mismo autor aclara que “se puede decir que no hay misión diplomática no sólo tenga instalados elementos informáticos para su simple utilización como procesadores de textos, lo cual podrá hacer con absoluta libertad, sino que, en general, bien tienen instalado un propio sistema informático autónomo, normalmente conectado al sistema del ministerio de relaciones exteriores del Estado acreditante”²³. Esta es la práctica en la actualidad y la duda es si está realmente regulada.

I. CORRESPONDENCIA Y VALIJA EN LOS CONVENIOS DE VIENA DE 1961 Y 1963

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre relaciones consulares, al tratar del artículo 35, en la segunda comisión, el “Sr. PÉREZ HERNÁNDEZ (España) [dijo que] desearía que el Comité de Redacción examinara la expresión «correo consular» que, en español, podría prestarse a equívocos. Además, las delegaciones de los países de habla española

²¹ DENZA, Eileen. *Diplomatic Law: a commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Clarendon. 2nd Ed. Oxford. 1998, p. 178.

²² SALMON, Jean. *Op. cit.*, pp. 243, 245 y 246. Denza asegura que en ese incidente de 1985, los paquetes, que pesaban 9.000 kg, entraron al final, tras abrirse el camión y hacerse un relación de los mismos. DENZA, Eileen. *Op. cit.*, pp. 189-190.

²³ VILARIÑO PINTOS, Eduardo. *Op. cit.* pp. 283-284).

deberían reunirse para estudiar el asunto”²⁴. Es así porque el correo consular –o diplomático– al que se refiere el artículo del Convenio de Viena no es la carta sino el cartero. Igualmente, el representante de Sudáfrica pidió sustituir la propuesta del proyecto de artículos –“libre comunicación”– por “libertad de comunicación”, para que nadie creyera que estas comunicaciones eran “libres de gastos”, porque gratis no son, ya que la propuesta era que “satisfaga siempre los gastos normales correspondientes a las comunicaciones del Estado de residencia”²⁵. Suiza, por su parte pedía “correos” y no “correo”²⁶.

La valija es una maleta o saca, con marcas exteriores visibles, sellos de cera o de plomo, que “n’est pas simplement une porte-documents, ou une serviette à main”, sino que puede llegar a llevar obras de arte, películas, votos, etc.²⁷. El que la lleva es el correo.

El Convenio de Viena de 1961 tiene en su artículo 27 (en el proyecto era el artículo 25) dos párrafos (el 6 y el 7) que habla de “correos diplomáticos ad hoc”²⁸ y de la entrega de la valija diplomática al “comandante de una aeronave comercial” (que en el punto 7 del artículo 35 del Convenio de Viena de 1963 incluye al comandante de un buque sin aclarar si era de pasajeros o de marina mercante a pesar de haber propuestas en este sentido).

²⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la primera y de la segunda Comisión*. A/CONF.25/16. 13ª Sesión del 13 de marzo de 1963, p. 340.

²⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. Cit.*, p. 332.

²⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. Cit.*, p. 341.

²⁷ SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 245.

²⁸ El texto del convenio final dice “designa” pero en la propuesta chilena inicial se hablaba de “acredita”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas – Vol I. *Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria*. A/CONF.20/14, p. 64.

Italia tiene claro que “los envíos por vía marítima son menos costosos que por vía aérea”. El texto inicial hablaba de “marina mercante” y luego pasó a “embarcación”, lo que provoca una pregunta de Israel²⁹. Nigeria propone que sea “de pasajeros”³⁰. Nadie se plantea qué ocurre si hay un accidente³¹.

El primer párrafo adicional era propuesta de Chile y el segundo de Francia y Suiza –aunque hubo países, como Brasil– que la consideraron una propuesta inútil y absurda³². La India cree que los comandantes (de avión) o capitanes (de barco) ya tienen muchas responsabilidades con los pasajeros y la carga como para añadir alguna más de específica con la valija³³. Países Bajos se pregunta incluso “cuál será la posición del comandante que llevase a la vez la valija diplomática y la consular”³⁴, mientras que Grecia detecta que las autoridades locales no pueden hacerse cargo de la valija mientras no llegue el Cónsul³⁵ y Sudáfrica apunta a que así

²⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. Cit.*, p. 342.

³⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. Cit.*, p. 344.

³¹ “EE.UU. busca una valija diplomática secreta entre los restos del Airbus”. *El País*. 26 de agosto del 2000. La noticia aclara que el Departamento de Estado tiene 97 correos y que desde 1963 habían muerto seis en accidentes de avión.

³² Brasil se preguntaba el 11 de abril de 1961 por qué se excluía al capitán de barco o al conductor del coche que lleve el correo o la valija diplomática (*Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas – Vol I. Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria*. A/CONF.20/14, p. 19). En el Convenio de 1963 el capitán de buque se menciona. Denza da cuenta que Finlandia dejó escrito que “Finnish truck drivers may act as couriers”. DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 207. Otros se plantean que la valija “puede ser enviada por los procedimientos ordinarios de transporte –facturación en aviones, trenes o barcos– ...”. MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. *Los Privilegios e Inmunidades Diplomáticos*. Cuadernos de Documentación. Oficina de Información Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1982, p. 37.

³³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. Cit.*, p. 343.

³⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. Cit.*, p. 342.

³⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones

se sabe “dónde ha de recogerla sin necesidad de pasar a los recintos donde se efectúan las operaciones de aduana o las inspecciones de inmigración o sanidad”³⁶. De hecho, hoy en día las líneas aéreas incluyen específicamente la previsión de la valija o del equipaje diplomático en sus aclaraciones al pasaje³⁷. Quizá para evitar casos como el toisón de oro que se perdió en un vuelo de Iberia, que debía lucir el Emperador de Japón en la cena de gala con los Reyes de España y que fue facturado como mercancía en la bodega del avión³⁸. En realidad, las compañías aéreas pueden negarse a transportar las valijas³⁹.

En el Convenio de Viena de 1963, el artículo 35.5 es el destinado a la valija consular y tiene cinco líneas más que el punto equivalente del

Consulares – Vol I. Op. Cit., p. 344.

³⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. Op. Cit., p. 344.

³⁷ Qantas, por ejemplo, pide que se les avise dos días antes, como también ocurre con los instrumentos musicales, los científicos, las obras de arte y las bolsas de mensajería. Vid.:

<http://www.qantas.com.au/travel/airlines/carry-on-baggage/global/es>

Por su parte Alitalia lo considera “equipaje especial”, hay que declararlo en el momento de la facturación, ir con un representante diplomático (cursiva en la “web”) y sin responsabilidad para la compañía, llegando incluso a aclarar que si tiene que ir en la bodega de carga le permiten asistir a las operaciones de carga y descarga, de las que será el responsable. Vid.:

<http://www.alitalia.com/es/es/your-travel/baggage/special-baggage/diplomatic.htm>

En cambio Mexicana considera “valija diplomática” el “equipaje diplomático que no puede ser acomodado debajo del asiento o en los compartimentos par el equipaje de mano y que requiere de uno o más asientos para su transporte” y para ello se exige un asiento extra que debe pagar el 100% del pasaje. Vid.:

http://www.mexicana.com/cs/Satellite?pagename=MexicanaG5/MexContainer_C/LandingSimple&cid=1153004371714&ChannelID=1138058082725&siteID=1137101599555&PrefixSite=MexicanaG5&HomePage=HomePageComposition&PrincipalPage=PrincipalPageComposition

³⁸ “El toisón de oro del emperador del Japón se pierde tras ser facturado en un vuelo de Iberia”. *La Vanguardia*. 12 de noviembre de 1994, p. 21.

³⁹ DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 197.

artículo 27 del Convenio de 1961⁴⁰. En el Convenio de Viena de 1961 no se recogió la opción “o abres o devuelves”⁴¹. En el de 1963 se permite, si el Estado receptor tuviera “razones fundadas” (sospechara) que la valija lleva algo que no es correspondencia o documentos oficiales, u objetos destinados al uso oficial, que el receptor pida que el Estado que envía abra la valija. Es decir, que un “representante autorizado” del Estado que envía –suponemos que el agente consular al que va destinado- la abra ante “autoridades locales competentes” (según solicita la India) y si lo rechazan, la valija se devuelva al remitente. Esta solución se obtuvo tras una larga discusión sobre si la valija consular podía dar lugar a abusos y se planteó por algunos países la opción de que las autoridades del Estados de recepción pudieran pedir que se abriera ante su presencia por personal del Consulado, o sino se devolvería al Estado que la enviaba, a diferencia del silencio que guarda el Convenio de Viena de 1961 sobre este punto. Los abusos son vistos como causa de “menoscabo de las relaciones amistosas” (Filipinas), “tensión” (Bielorrusia), “rozamiento” (Reino Unido)⁴², “roces” (Alemania Federal), “fricción” (la URSS), “situación muy tensa” (Túnez) o “embarazosa” (Noruega).⁴³

El debate de este punto del Convenio de relaciones consulares, el de los correos consulares, por parte de la Comisión plenaria resulta muy ilustrativo. Algunos intentan hilar muy fino estableciendo diferencias entre valija

⁴⁰ Para Stangle, la práctica diplomática previa a 1961 incluía también esa posibilidad, la de discutir la valija diplomática, y el Convenio de Viena de 1961 aquí no codificó, sino que innovó. STANGLE, Gregory L. “When diplomacy meets illegality: Reevaluating the need for the diplomatic bag”. *Digest of International Law*. 1995-1996, pp.5-6.

⁴¹ SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 247.

⁴² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. Op. cit., pp. 30, 32, 34.

⁴³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. Op. Cit., pp.335, 336 y 338.

diplomática y consular (Chile, por ejemplo, cree que “el contenido de la consular es muy distinto” y Suiza que entre ambos hay “diferencias fundamentales”) o entre valija consular y correspondencia oficial –la primera se puede abrir y la segunda no porque es la inviolable (Reino Unido)-. El debate, básicamente, discurre según las divisiones de la guerra fría. A un lado, defendiendo el máximo de inviolabilidades están los países del bloque comunista, y al otro, los occidentales⁴⁴. Rumanía teme por la valija en prisión junto con el correo detenido, Bielorrusia cree que si en destino los documentos son inviolables, también lo deben ser en tránsito, sin inspecciones, y aunque se puedan enviar armas o drogas, la buena fe debe prevalecer⁴⁵. Mongolia considera absurdo que la valija contenga “únicamente lo que las autoridades del Estado receptor consideren admisible” y luego, quizá en un exceso de sinceridad, “(t)odos saben que incluso la correspondencia privada de los funcionarios consulares no puede ser abierta ni retenida”.

Francia, según Salmon, acepta que en la valija vayan medicamentos y correo personal en caso de catástrofe⁴⁶. Vilariño, en cambio, asegura que “hay una cierta flexibilidad en tanto que no pierde su carácter por el hecho de contener, como es tan frecuente, alguna correspondencia particular”⁴⁷. Denza incluye las medicinas, o incluso los puros de Churchill, y refiere las reglas colombianas, mexicanas o francesas, que

sólo en casos excepcionales incluyen asuntos personales⁴⁸.

En el debate se añade el requisito de que el correo consular no sea nacional del Estado receptor a propuesta de Dinamarca –aunque reconoce que genera problemas porque puede ser un Cónsul honorario que lleve él mismo la valija y de esta manera estaría excluido-. Filipinas no entiende que el correo consular tenga más privilegios que el propio Cónsul y teme que el correo lleve contrabando en los bolsillos y que al ser inviolable no enseñe lo que lleva en ellos. Por ello no cree que el transportista tenga privilegios e inmunidades si comete actos ilegales, siempre que no afecte a “transportar sana y salva la valija a su destino”. Túnez estima que sólo se abrirá “para... cerciorarse de que su contenido responde a lo dispuesto” y hace responsable del abuso al individuo, no el Estado al que sirve. El Congo exbelga (Léopoldville) sólo se preocupa en que no entren “artículos no autorizados”⁴⁹, lo que los británicos constatan como una realidad en la práctica. Liberia opina que el correo consular sólo tendrá inviolabilidad cuando transporte la valija consular. Sudáfrica, por ello, cree que el correo consular no debe tener impunidad cuando haga otras cosas⁵⁰.

Esta discusión ya venía de la segunda comisión⁵¹. Japón proponía allí suprimir el correo consular, algo a su juicio nuevo, Grecia lo ve innecesario, Australia se opone allí a que los Cónsules honorarios sean correos y a su inmunidad, y Malasia cree que con ello se limita

⁴⁴ “Comme on va le voir, les États sont déchirés entre deux tendances contradictoires: assurer la plus grande protection de la valise, d’une part, empêcher les abus, d’autre part”. SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 244.

⁴⁵ Curiosamente, bajo la Polonia de Jaruzelski, en los años 80 del siglo XX, la embajada belga estuvo incomunicada. Vietnam del Sur, por su parte, quería tener los mensajes descifrados de las embajadas en su país para transmitirlos, y Ceilán pretendía también encargarse de la transmisión de mensajes. SALMON, Jean. *Op. cit.*, pp. 241 y 243.

⁴⁶ SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 246.

⁴⁷ VILARIÑO Pintos, Eduardo. *Op. cit.*, p. 285.

⁴⁸ DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 193.

⁴⁹ Vilariño considera prohibidas “armas, divisas, estupefacientes y propaganda subversiva”. VILARIÑO PINTOS, Eduardo. *Op. cit.*, p. 285. Denza aporta ejemplos de lo transportado en la práctica. DENZA, Eileen, *Op. cit.*, p. 193.

⁵⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. cit.*, pp. 30-35.

⁵¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. cit.*, pp.332-345.

quién puede ser correo. El Reino Unido no quiere que tengan menos privilegios pero abre la opción que un extranjero residente sea correo consular. Finlandia, en cambio, cree que si se crea la valija consular debe crearse en paralelo el correo consular y Estados Unidos no ve diferencia entre el correo consular y el diplomático⁵².

Por su lado, Suiza propone que las comunicaciones de la oficina consular se hagan a través de la embajada y no haya tratos directos entre consulados en diferentes países o incluso con su misma capital de origen. Checoslovaquia está en contra, para no tener que dar vueltas, opinión que comparten el Reino Unido y Alemania, quien asegura (además) que en la práctica no se pasa por la capital del Estado ante el que están acreditados. Italia, en cambio, lo acepta entre consulados en un mismo país extranjero pero no entre consulados transfronterizos (a lo que se opone la India).

Filipinas estima "seguro que nadie piensa utilizar la valija consular con otros fines que los oficiales", Nigeria asume "la distinción corriente entre valijas puramente diplomáticas y valijas consulares", España ve "evidente que las valijas diplomática y consular no pueden ser tratadas en la misma forma"⁵³. Ucrania, en cambio, teme el "amplio margen a la interpretación" que da permitir su apertura cuando haya "razones fundadas" o "casos de sospecha grave y fundada". Por ello Yugoslavia cree que de esta manera todos los Cónsules son sospechosos y Checoslovaquia apunta que sólo se puede saber si dentro de la valija hay correspondencia oficial tras "examinar cada uno de los documentos". Así que la URSS recuerda que las veces en que se ha intentado

limitar la inviolabilidad de la valija, siempre se ha acabado manteniendo, ideas ambas que recoge Noruega.

Quizá por ello Egipto (en aquel entonces, República Árabe Unida) pide prudencia en la aplicación de esa posibilidad eventual de pedir que la valija se abra en su presencia. Tailandia, por su parte, cree que si se sospecha y se pide, y luego no se abre, la sospecha se confirma. En cambio, el Reino Unido pretende evitar que se abuse del privilegio porque "algunas veces se colocan en las valijas consulares objetos que no hay derecho a llevar allí". Para ello ya ha incluido esta posibilidad en convenios bilaterales. Arabia Saudita sólo lo concibe en casos "muy graves", mientras que Túnez aclara que "la apertura de una valija consular no significa necesariamente que se vaya a leer la correspondencia que contiene", ya que sólo busca "descubrir si transporta algo no autorizado y comprobar si sólo contiene correspondencia oficial"⁵⁴. Costa Rica, más práctica, recuerda que el correo consular no puede abrir la valija "porque nunca lleva la llave"⁵⁵ y Arabia asegura, en cambio, que a veces se envían "por el correo ordinario" y así se quedarían "en poder de las autoridades postales"⁵⁶.

Al final, los párrafos se incluyeron, con el voto variable de Francia (en contra de la primera parte, a favor de la segunda) o de Suecia (contra la primera parte y abstención luego), y la abstención continuada de Camboya.

⁵⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. cit.*, p. 338.

⁵⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. cit.*, p. 337.

⁵⁶ Salmon menciona la violación frustrada de los empleados postales en huelga, en Indonesia, contra la embajada de Estados Unidos. SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 241. Denza asegura, por su parte, que antes del convenio no había una regla consuetudinaria sobre el envío de correspondencia "through the public postal facilities". DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 183.

⁵² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. cit.*, pp. 332-335.

⁵³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. *Op. cit.*, p. 335.

Para algunos esta solución no fue suficiente⁵⁷. Curiosamente, sólo piensan en la entrada de la valija⁵⁸, no en la salida⁵⁹, que se puede igualmente aprovechar para fines ilícitos y totalmente desconectados de cualquier actividad oficial (por ejemplo, el contrabando de piezas históricas o artísticas del país receptor)⁶⁰. Hay además la opción de pasarla

⁵⁷ “Algunos Estados Parte de la Convención de Viena de 1963 formularon objeciones a las reservas presentadas por otros contratantes como Qatar, según las cuales se reservaban el derecho a abrir la valija *sin consentimiento previo del Estado que envía* (art. 35.3). Los países objetores consideraron que dichas reservas atentan a la inviolabilidad de la correspondencia oficial entre Estado que envía y la oficina consular, que es uno de los principales fines de la Convención”. Varios autores. *Derecho Internacional Público*. Huygens Editorial. Barcelona, 2009. En concreto, BELTRÁN, Susana. Tema 13. “Órganos del Estado para las relaciones internacionales”, p. 170. Salmon señala también las reservas de Kuwait, Libia, Qatar o Arabia Saudí, y Bahrein dice en su reserva que podrá abrir las valijas. SALMON, Jean. *Op. cit.*, pp.247-248. También en STANGLE, Gregory L. *Op. cit.*, p. 6. Denza añade el Yemen, aunque desaparece en 1990 con su unificación. Aclara que el juego de reserva y objeción nos devuelve a la costumbre internacional, en que “o abres, o devuelves”. En la práctica, esas reservas no se aplican. DENZA, Eileen. *Op. cit.*, pp.187-189.

⁵⁸ Así, la India comenta que “(e)n 1961 y 1962 fueron detenidos en la India por lo menos seis comandantes de aeronaves y varios capitanes de embarcaciones por introducir en el país oro de contrabando” y Ceilán que también allí “se ha descubierto a comandantes que hacían contrabando”. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol I. Op. cit.*, pp.343 y 344

⁵⁹ Es el caso de la maleta confiscada que Joseph Kennedy Jr., hijo del entonces Embajador de Estados Unidos en Londres y hermano del que luego sería Presidente de Estados Unidos, llevaba consigo al pasar en abril de 1939, al final de la guerra civil española, por la zona nacional. La valija diplomática fue devuelta, pero no el equipaje personal. *La Vanguardia*, 15 de noviembre del 2005, p. 23. También parece que se puede intentar sacar de un país, secuestrada, a gente (de la embajada de Egipto en Italia o de la de Nigeria en Londres). SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 247. Según Denza, el caso Umaru Dikko, de 1964, en que se secuestraba por Nigeria en un cajón de embalaje o armatoste, sin poner “valija diplomática”, iban 4 personas. DENZA, Eileen. *Op. cit.*, pp. 190 y 198-199. Parece que también hay el caso del secuestro y salida de la mujer del anterior Embajador de El Salvador en EE.UU. por parte de diplomáticos guatemaltecos, o la salida por medio de diplomáticos búlgaros del frustrado asesino del Papa Juan Pablo II. STANGLE, Gregory L. *Op. cit.*, p. 8.

⁶⁰ Así el tráfico de obras de arte, sacadas ilegalmente de

por los Rayos X o someterla a la inspección canina. La doctrina parece a favor. Austria o Italia usan los Rayos X, el Reino Unido, a veces. Francia, no. Ni tampoco Bélgica⁶¹ o Nueva Zelanda⁶². Por su parte, Vilaríño asegura que no se puede inspeccionar la valija por “medios electrónicos o técnicos o por medio de animales rastreadores”, aunque recuerda que en el Proyecto de 1989 se introdujo la posibilidad de inspección electrónica de la valija o para la correspondencia diplomática⁶³. Denza, en cambio, cree que el uso de perros en busca de drogas explosivos o material radiactivo no está prohibido, porque en ningún caso son materiales para uso oficial⁶⁴.

II. NUEVOS FENÓMENOS Y PRÁCTICA RECIENTE

Turquía en valijas diplomáticas de EE.UU., o el comercio de marfil por una Princesa de Bhutan, interceptada en Hong Kong. STANGLE, Gregory L. *Op. cit.*, p. 7. También el oro confiscado por Alemania durante la Guerra, que acabó en Argentina a través de valijas suizas. DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 186.

⁶¹ SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 249. Da además cuenta de violaciones por Rayos X en la aduana de EE.UU. contra un agregado militar de Francia en Jamaica o la suspensión de las valijas en casos de necesidad (por cambio de moneda en el país o por el desembarco de Normandía). SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 250. Denza añade los casos de los diplomáticos extranjeros en el París sitiado por Prusia, en 1870, a los que Bismark sólo permití enviar mensajes abiertos, o Vietnam del Sur, que en 1963 pedía que los mensajes de los Embajadores en Saigón estuvieran en claro para pasar antes por su censor. DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 174. Lee, por su parte, aporta la práctica estadounidense con México y Austria-Hungría en la primera guerra mundial, en las que se mantenía (pero como excepción) la libertad de comunicaciones, y la de la segunda guerra mundial con Francia e Italia (siempre en su primera etapa como neutral) en las que se debatía la censura a la correspondencia consular. También las restricciones impuestas en Iraq en 1958 a los Cónsules de Estados Unidos en Mosul y Basora, que tenían prohibidos los mensajes en código. LEE, Luke T. *Consular Law and Practice*. 2nd. Ed. Clarendon Press. Oxford., 1991, pp.440-441

⁶² DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 195.

⁶³ VILARIÑO PINTOS, Eduardo. *Op. cit.*, pp.286 y 287.

⁶⁴ DENZA, Eileen. *Op. cit.*, pp.197 y 203.

Resulta muy interesante hacer un somero repaso a la regulación interna de las valijas diplomáticas por parte de los Estados. Tanto de las que salen del Estado para ser enviadas a sus embajadas y consulados como las que entran en el país hacia las embajadas y consulados de otros países. Porque en ella vemos que la valija –el paquete que lleva la documentación, que es la correspondencia diplomática o consular– tiene asimismo unos requisitos documentales. Es decir, hay un documento de la valija que no es la valija ni la correspondencia que aquella transporta. Así, por ejemplo, Perú, en su Reglamento del Servicio de Valijas Diplomáticas incluye un artículo para las valijas extraordinarias, el 34, por el que:

*“(l)a Cancillería informará por vía electrónica, a la Misión pertinente, la remisión de una valija extraordinaria indicando la fecha de envío, la numeración de la valija, vía de embarque, numeración de la guía correspondiente, las características del contenido de la valija así como la fecha de llegada”*⁶⁵.

Es decir, mensaje electrónico previo a la remisión de la valija. Dentro de la valija, además, irá una guía de la valija en dos copias, una de las cuales volverá sellada (suponemos que en otra valija)⁶⁶. España, por su parte, tiene

⁶⁵ Vid.: <http://www.rree.gob.pe/portal/dcanciller.nsf/0/90163DB64898807205256DC000579614?OpenDocument..>

⁶⁶ ARTÍCULO 9º.- *Cada despacho de valija se efectuará con una guía de valija en tres ejemplares, en la que se consignará lo siguiente:*

- a) Nombre de la Embajada, Representación Permanente, Oficina Consular o Unidad de Valija, según sea el remitente.
- b) Número de Valija.
- c) Fecha de envío.
- d) Sello oficial y firma completa del funcionario responsable.
- e) Relación pormenorizada de la documentación o bienes transportados.
- f) Observaciones, si las hubiera.

ARTÍCULO 10º.- *La guía de valija contendrá una relación pormenorizada de lo que se transporta, indicando los siguientes datos:*

- a) Número de orden de cada sobre u objeto.
- b) Nombre del remitente y del destinatario.
- c) Descripción precisa e identificable del objeto o de lo que contiene

un tipo de mensajes estandarizados de aduanas, específicos para las valijas diplomáticas⁶⁷.

El Derecho Internacional que regula la materia, las inmunidades y privilegios aplicables a la correspondencia diplomática y consular, a la valija diplomática o consular en que se transportan y a los correos diplomáticos y consulares que las llevan consigo ha variado a medida en que se han ido incrementando las posibilidades técnicas de hacer ese transporte. Hemos pasado de Hamlet⁶⁸ a la “La Guerra de las Galaxias”⁶⁹. De la misma manera que ya sólo

cada *sobre.*
Dos ejemplares, el original y la copia de la guía de valija, serán remitidos dentro del saco de la valija, guardando un ejemplar en el archivo respectivo.

La segunda copia se devolverá a las oficinas expedidoras, con el sello y firma completa como constancia de conformidad del funcionario que recibe la valija.

⁶⁷ Vid.:

http://www.aeat.es/AEAT/Contenidos_Comunes/Aduanas/Impuestos_especiales/Presentacion_de_documentos_de_circulacion_Modelos_500_503_y_Notas_de_entrada/Presentacion_Telematica/Presentacion_de_Declaracion_de_Valija_Diplomatica/Guias_Tecnicas/edi_vdip.pdf

⁶⁸ “Por lo que a mí toca, y en cuanto al objeto que hoy nos reúne, veisle aquí: escribo al rey de Noruega, tío del joven Fortimbrás, que doliente y postrado en el lecho apenas tiene noticia de los proyectos de su sobrino, a fin de que le impida llevarlos adelante; pues tengo ya exactos informes de la gente que levanta contra mí, su calidad, su número y fuerzas. Prudente Cornelio, y tú, Voltimán, vosotros saludaréis en mi nombre al anciano rey; aunque no os doy facultad personal para celebrar con él tratado alguno que exceda los límites expresados en estos artículos (*Les da unas cartas*). Id con Dios, y espero que manifestaréis en vuestra diligencia el celo de servirme”. SHAKESPEARE, William. *Hamlet*. Biblioteca Básica Salvat. Libro RTV. N° 11. Salvat Editores/Alianza Editorial. Madrid, 1969. Acto primero. Escena Tercera, p. 26.

⁶⁹ “El metal cedió con un poderoso chasquido y el retroceso hizo resbalar a Luke. Se levantó, comenzó a maldecir ... y se interrumpió, paralizado. La delantera de la unidad Artoo había comenzado a brillar y emitía una imagen tridimensional de menos de un tercio de metro cuadrado pero claramente definida. El retrato que se formó dentro del cuadrado era tan exquisito que un par de minutos después Luke descubrió que estaba sin resuello ... porque se había olvidado de respirar. A pesar de la nitidez superficial, la imagen parpadeaba y se agitaba irregularmente, como si la grabación se hubiese realizado e instalado con prisa. Luke miró los extraños

se entrega en mano la carta a los Reyes Magos, hemos pasado del individuo que transportaba las instrucciones, incluso la fase del télex para pedir un visado⁷⁰, a la página “web” o la intranet en la que los consulados de los países Schengen pueden obtener la información necesaria para ver si el individuo ha solicitado otros visados en otros Estados parte, por qué

colores que se proyectaban en la prosaica atmósfera del garaje y comenzó a formular una pregunta. Pero no concluyó. Los labios de la figura se movieron y la muchacha habló ... mejor dicho, pareció hablar. Luke supo que el acompañamiento sonoro se generaba en algún lugar del interior del torso achaparrado de Artoo Detoo.

- Obi-wan Kenobi- imploró la voz roncamente-, ¡ayúdeme! Usted es la única esperanza que me queda- Un estallido de estática disolvió momentáneamente el rostro. Volvió a aparecer y la voz repitió: - Obi-wan Kenobi, usted es la única esperanza que me queda”. LUCAS, George. *La Guerra de las Galaxias*. Argos Vergara. Barcelona. Nov. 1977, pp. 64-65.

⁷⁰ “-¿Qué puedo hacer por usted?

No era la primera vez, y sin duda tampoco sería la última, que explicaba mi intención de viajar a Oriente por mar. Quería cruzar el canal, dije, y, naturalmente, espera que mi barco se detuviera en Yidda. Tal vez fuera necesario cambiar de barco allí, y tal vez necesitara una semana para encontrar otro que me llevara hasta el Golfo. ¿Podría él conseguirme un visado de tránsito sin mucha tardanza? No disponía de mucho tiempo. Con una sonrisa, el Cónsul general me mostró un formulario que había de llenar por triplicado. Necesitaba fotografías y mi pasaporte. Su sonrisa parecía indicar que otro escollo estaba a punto de superarse. Pero mi interpretación fue errónea.

-Enviaré su solicitud por télex a Arabia Saudí –dijo, y se me cayó el alma a los pies-. Le daré una respuesta dentro de una semana.

-¿No podría usted darme un visado de tránsito? ¿Tiene que solicitarlo a Arabia Saudí?

-Lo siento, sí.

-¿Podría hacerse en menos de una semana? ¿conseguir una respuesta urgente?

-Entonces, dos o tres días.- Tomó nota con la pluma de oro y me miró severamente-. ¿Dónde puedo ponerme en contacto con usted?

- En el hotel Cecil.

- Muy bien. Espero que mañana o pasado...

Supe entonces que no ocurriría nada. Conocía demasiado bien la asombrosa burocracia de Arabia Saudí. Mentalmente, ví con nitidez las oficinas de Yidda o Riad, llenas de indolentes figuras con turbante blanco y faldones hasta el tobillo”. YOUNG, Gavin. *Una lenta travesía. De Grecia a China por mar*. Alba Editorial. Barcelona, febrero 2001, pp. 122-123

se le han desestimado, y hasta la pantalla a imprimir si se concede el visado⁷¹.

Por ello ahora tenemos nuevas preguntas respecto de la inviolabilidad ⁷²de la valija, del correo, de la correspondencia diplomática y consular, en una época en que casi todo se envía por correo electrónico, se fragmenta en paquetes de información y se reparte por varias rutas distintas. En un momento en que todo el mundo tiene decodificador para ver la televisión por TDT, hay módem para entrar en internet y avisa si hay “redes inalámbricas” seguras, ¿el Estado receptor debe dar protección frente a “hackers” (como Lisbeth Salander, por ejemplo)? ¿Debe garantizar el correo electrónico limpio de “spam” o correo basura? ¿Debe garantizar la calidad y la continuidad del servicio de redes ADSL en el Estado, aunque lo ofrezca un proveedor privado⁷³? ¿Debe poder garantizar un ancho de banda que impida que haya mensajes que no lleguen o anexos que no sean descargables? ¿Tiene que ofrecer lo último en tecnología? ¿Cumple un Estado que se limite a cumplir literalmente los Convenios y respete la inviolabilidad de valijas y correos pero no ofrezca teléfono o internet? ¿Puede el Estado receptor –como hace Cuba, Irán o la R.P. China- limitar los contenidos accesibles por internet a las embajadas o consulados? ¿Puede

⁷¹ “Most nationals can easily report their loci or problems to consulates through consular web-sites and e-mails ... e-mail is used as a speedier mode of contact with desk officials in the headquarters. In addition, foreign ministries in most countries are equipped with an Intranet system, by which most of their staff can contact one another and share information”. WON-MOG CHOI. “Diplomatic and Consular Law in the Internet Age”. 10 *Singapore Year Book of International Law*. 117. 2006, p. 3

⁷² Stangle hace notar que el art. 27 del Convenio de Viena de 1961 no aparece la palabra “inviolabilidad”. STANGLE, Gregory L. *Op. cit.*, p. 6.

⁷³ Suiza, por ejemplo, cree que no se puede cortar la línea telefónica si el Estado que envía no paga. Salmon, en cambio, cree que un principio general permite cortar la línea al moroso. SALMON, Jean. *Op. Cit.*, pp. 241 y 242.

limitar lo que éstos ofrecen a los usuarios del país en el que están? O volviendo a la visión más clásica, ¿el mensajero o “courier” que lleva un sobre de una embajada a un consulado o de un particular a una embajada (para lograr que le tramiten el visado, por ejemplo) son correo consular o diplomático, “ad hoc” o se supone incluido por analogía en la visión del comandante del avión o el capitán del barco?

El comentario al entonces proyecto de artículo 35, en 1963, era muy claro. La norma fundamental de todo Derecho Consular es la “inviolabilidad de la correspondencia oficial, los archivos y los documentos del consulado” y el consulado “puede emplear los medios de comunicación apropiados, entre ellos los correos diplomáticos o consulares, la valija diplomática o consular y los mensajes en clave o en cifra”. Aclara unos párrafos más tarde que “la libertad de comunicación comprende también los mensajes en cifra, es decir, los mensajes en lenguaje secreto y, desde luego, también los mensajes en clave, es decir, los mensajes en un lenguaje convencional pero no secreto, que se utilizan sobre todo por razones prácticas y en particular para ahorrar tiempo y dinero⁷⁴” (nótese que no son gratis ni nadie lo imagina sin coste)⁷⁵. Incluso en las alegaciones de Bielorrusia se hablaba de la inviolabilidad de los telegramas según un convenio germano-soviético de 1958.

El Derecho Diplomático y Consular no se ha detenido en su evolución. Sigue en paralelo a los convenios ya escritos una práctica que parece inalterable y sin embargo siempre ofrece novedades. Así, por ejemplo, el nombramiento de Charles Aznavour como Embajador de Armenia en Suiza⁷⁶ y representante permanente

de dicho Estado ante los órganos de Naciones Unidas en Ginebra, donde el cantante francés sigue viviendo, abre la puerta a los Embajadores “honorarios”, que simultanean sus actividades profesionales –discos, conciertos- con la labor oficial. Hasta ahora los Embajadores debían dedicarse en exclusiva a su labor diplomática de representación⁷⁷. Esto

septiembre de 2009. También lo hizo ese mismo día ante el Director General de la ONU en Ginebra. Desde 1995 ya era delegado permanente de Armenia ante la UNESCO, en París.

⁷⁷ Art. 42 del Convenio de Viena de 1961: “El agente diplomático no ejercerá en el Estado receptor ninguna actividad profesional o comercial en provecho propio”. Quizá Aznavour se haya comprometido a no cantar en Suiza. En las deliberaciones de la conferencia que concluyó el convenio, el 30 de marzo de 1961, se analizó la propuesta de Colombia de un nuevo artículo –luego el 42- por el que se prohíbe al personal diplomático el ejercicio de actividades profesionales y comerciales. Colombia aseguraba que la incompatibilidad de la función diplomática con una profesión liberal o una actividad comercial estaba “admitida universalmente” ya que de lo contrario se debería aclarar cuándo tenía inmunidades y privilegios y cuándo no, además de poner en peligro el “prestigio” de la función o la “dignidad” del cuerpo diplomático. Venezuela coincidía con el menoscabo a la dignidad que podría suponer, Ecuador consideraba “evidentemente incompatible” ser diplomático y tener una “ocupación lucrativa particular”, porque era indivisible, idea en la que coinciden México y Perú. Chile lo veía “una grave cuestión de orden moral” y los Países Bajos no encontraban un artículo en el texto que excluyera de privilegios a los que se dedicaban a “actividades profesionales en el Estado receptor”. Noruega se pregunta si “actividad comercial” incluye las operaciones en bolsa o los préstamos. Italia apoyaba la idea de impedir diplomáticos dedicados a “actividades lucrativas como el comercio o la industria o el ejercicio corriente de una profesión”, porque sería criticable, y España creía que se trataría de competencia desleal para los que trabajaran en el sector del diplomático pluriempleado, pero matizaba que el artículo no pretendía “impedir a los diplomáticos el ejercicio de actividades literarias o artísticas”. De aquí que Francia crea que no se deban desalentar “la actividad literaria de un diplomático” (quizá vislumbrara a Pablo Neruda, años después Embajador de Chile en París) ni “las conferencias en universidades y otros centros, aunque sean retribuidas” porque “tienen carácter exclusivamente cultural”. Ceilán lo aceptaba si era ocasional y el diplomático era un “reputado erudito y autoridad en determinada materia” para así dar “un curso de conferencias en una universidad del Estado receptor”. Reino Unido, por su parte creía que las “actividades extradiplomáticas de los diplomáticos, en su mayoría de carácter cultural, son principalmente beneficiosas y nadie desea dificultarlas” y piensa en capellanes o médicos

⁷⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares – Vol II. Anexos. Convención de Viena sobre relaciones consulares. Acta final. Protocolos de forma facultativa. Resoluciones. A/CONF.25/16/Add. 1, pp. 24 y 25

⁷⁵ Alemania, por ejemplo, sólo permite las llamadas entrantes a las embajadas que no pagan el teléfono. DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 179.

⁷⁶ Nacionalizado armenio en diciembre del 2008 por concesión de su gobierno, presentó sus cartas credenciales ante el Presidente de turno de la Confederación Helvética, Hans-Rudolf Merz, el 29 de

parece estar cambiando, como muchas otras cosas. Antes⁷⁸ y después de la codificación de los privilegios e inmunidades diplomáticos y consulares en este campo, ha habido abusos de la valija diplomática o vulneración de la inviolabilidad de las comunicaciones de embajadas⁷⁹ y consulados⁸⁰. De hecho, en la

atendiendo a personas fuera de la misión diplomática. La Federación Malaya permitiría incluso que “el agente diplomático pueda tomar parte en una rifa”. Por ello Colombia matiza luego que su propuesta “no está destinada a vedar a los diplomáticos esas actividades o a impedir que reciban la modesta remuneración que de ordinario se abona por las conferencias universitarias”. Polonia pide entonces definir “profesión liberal” y la enmienda se aprueba sin definirlo, por 63 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas – Vol I. Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria. A/CONF.20/14. 36ª Sesión del 30 de marzo de 1961, pp. 217-219*

⁷⁸ Denza asegura que la inviolabilidad se fijó en el siglo XVI y que su vulneración ha sido una eterna tentación para los Estados, y pone el ejemplo del Embajador portugués en Londres durante la guerra civil inglesa (s. XVII) que sabía que le interceptaban sus comunicaciones, por lo que incluyó en una de ellas unas gafas y unas viejas noticias para que los ingleses tuvieran menos dificultades en leer sus escritos. DENZA, Eileen. *Op. Cit.*, pp. 173-174. Por su parte, Sen recuerda un incidente con una carta dirigida por el gobierno británico a la embajada de Estados Unidos en Madrid, durante la guerra civil española, que fue abierta y sometida a censura, y se elevó una protesta para que la correspondencia, oficial y personal, de los diplomáticos, estuviera al margen de la censura. SEN, B. *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*. 3rd. Revised ed. Martinus Nijhoff. Dordrecht, Boston, Londres. 1988, p. 133.

⁷⁹ “Al final, encontró un hueco vigilando las delegaciones diplomáticas extranjeras, sobre todo las de países neutrales –Portugal, España y Suecia, concretamente– sospechosos de dar cobijo al espionaje alemán. Su labor comenzó cuando White le indicó que evaluara la información que tenía el MI5 sobre embajadas y residentes extranjeros. La hazaña de Blunt fue descubrir que el MI6 estaba recogiendo información sobre embajadas que no pasaba al MI5. «Tras muchos forcejeos que no vale la pena detallar», convenció al MI6 de que entregara el material. El asunto de las embajadas se convirtió en un trabajo de dedicación completa y la misión en la que más se volcó en el MI5. Su siguiente paso fue idear métodos para conseguir que los correos entregaran las valijas diplomáticas que las embajadas enviaban a sus respectivos países todas las semanas, para que el MI5 les echara un vistazo. En los puertos se convencía a los correos de que entregaran las valijas a la seguridad portuaria, que las ponía en una caja fuerte. «El personal de Blunt abría la caja fuerte por detrás», contaría

doctrina había quien proponía la abolición de la valija⁸¹.

La Comisión de Derecho Internacional también ha seguido trabajando específicamente en este campo, intentando codificar y en ocasiones hacer propuestas de “desarrollo progresivo”, dentro del tema llamado “estatuto del correo diplomático y de la valija diplomática”⁸². Pero esta propuesta, terminada en 1989, no ha variado la perspectiva personal –tratar la protección del mensajero y no tanto la del mensaje– que tenían los Convenios de 1961 y 1963, y además no ha logrado siquiera convertirse en un tratado internacional. La propuesta, eso sí, “inicialmente” indicaba

un colega, y sacaba las valijas para inspeccionarlas. En los aeropuertos se posponían los vuelos y también aquí se convencía a los correos de que entregaran las valijas por «razones de seguridad», «dándole tiempo suficiente para que sus compinches abrieran las valijas, abrieran los sobres, lo leyeran todo, fotografiaran lo que hiciera falta y volvieran a guardar las cosas en su sitio para que nadie se enterase de nada». El departamento de Blunt colaboró con el servicio de Correos para encontrar métodos de romper los sellos de las valijas y repararlos sin que se notase. Con el tiempo, le encargaron también que vigilara los movimientos del personal diplomático y de los residentes extranjeros y que hiciera cumplir las normas que limitaban sus movimientos en el país”. CARTER, Miranda. *Anthony Blunt, el espía de Cambridge*. Tusquets editores. Barcelona, 2004, pp. 279-280. Por su parte, Nigeria anunció en 1973 que inspeccionaría las valijas durante 6 semanas para buscar divisas, pero no lo puso en práctica. DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 194.

⁸⁰ Destaca en este sentido la muerte en la cárcel de Leo Nichols, el 22 de junio de 1996, el que fue Cónsul honorario de Dinamarca, Noruega, Suiza y Finlandia en Myanmar (Birmania), “acusado de utilizar diversas líneas de teléfono y fax desde su domicilio sin contar con el permiso oficial” y condenado por ello a 3 años de prisión. *La Vanguardia*, 15 de julio de 1996, p. 8.

<http://www.amnesty.org/es/library/asset/ASA16/034/1996/es/da7d1acc-eaf2-11dd-aad1-ed57e7e5470b/asa160341996es.pdf>

⁸¹ STANGLE, Gregory L. *Op. cit.*, p. 1.

⁸² Mandato que arranca en dos resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas de mediados de los años setenta. En concreto, la 3501 (XXX) de 15 de diciembre de 1975 y la 31/76 de 13 de diciembre de 1976. Acabó en 1989 con un borrador de 32 artículos sobre la materia y dos protocolos opcionales, sin que se convocara luego por la Asamblea General una conferencia internacional que adoptara un convenio. http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_5_1989.pdf

máximos de peso y tamaño de la valija según acuerdo entre Estados, pero no prosperó⁸³.

Al parecer, el señalado proyecto tenía ya serias críticas y quedaba lejos de un régimen común de las valijas diplomáticas y consulares y tampoco no reflejaba la práctica, por lo que “the Articles themselves remain in limbo”⁸⁴. En palabras de Stangle, “the draft articles are essentially dead”. Este autor, además, considera que hoy en día abundan más los abusos de la valija⁸⁵ y recoge las soluciones propuestas, sabiendo que enmendar el Convenio de Viena de 1961 es casi imposible⁸⁶. No ve tampoco factible aislar al Estado infractor, ni crear un tribunal internacional o quizá aprovechar el Tribunal Penal Internacional, o dar ese cometido al Tribunal Internacional de Justicia, como tampoco juzgar los casos en el país de origen, crear un fondo de compensación en el Estado receptor u obligar a las embajadas a disponer de un seguro para otros riesgos. La solución es, para Stangle, eliminar la valija⁸⁷.

En la práctica española, por lo que se ha podido averiguar en entrevista telefónica con un diplomático español destinado en el extranjero, la valija diplomática acostumbra a ser una saca azul con la bandera española y la

indicación escrita “valija diplomática” (mientras que la comunitaria, que también existe, es una saca azul con las estrellas europeas y “valise diplomatique”). Suelen contener documentos y hay una indicación expresa que prohíbe el traslado de alimentos. A veces se envían cajas con sellos de plomo que señalan -si siguen intactos- que no se han violado⁸⁸, para los equipos informáticos que se envían siempre desde Madrid. Las valijas recogen, en buzones internos dentro del Palacio de Santa Cruz, la correspondencia oficial que va a un destino determinado. Allí, una o dos veces por semana, se acumula y se cierra en la saca, en cuyo exterior lleva pegada y plastificado un documento indicando el destino. Funcionarios no diplomáticos del Ministerio de Exteriores, pero que han superado los lógicos controles de seguridad, se encargan de llevarlas al aeropuerto, donde se entregan (en aplicación de contratos mercantiles entre el Ministerio y las filiales de carga de las grandes aerolíneas como Iberia Cargo, Lufthansa, etc.)⁸⁹. Son estas empresas las que se encargan del traslado y, como toda mercancía, a veces se extravían en escalas internacionales, aunque suelen recuperarse fácilmente. No suelen ir acompañadas de un correo. Sólo excepcionalmente, para material muy sensible o aprovechando el viaje de un diplomático a un

⁸³ SALMON, Jean. *Op. cit.*, p. 247.

⁸⁴ DENZA, Eileen. *Op. cit.*, p. 203.

⁸⁵ “The diplomatic bag, once the sole means of communication between a sending state and its representative abroad, has evolved into a tool for the safe and easy transport of contraband between nations. Its abuse is reaching epic proportions”. STANGLE, Gregory L. *Op. cit.*, p. 1.

⁸⁶ Así también lo ve Rosalyn Higgins al comentar el informe del Comité parlamentario británico sobre el abuso de los privilegios e inmunidades diplomáticos, de 1986, tras los disparos efectuados desde la oficina libia en Londres que mataron a una policía: “the Government has accepted that it would be difficult to achieve any restrictive amendment to the Vienna Convention, that it would be of doubtful benefit to do so, ...” por lo que defiende una interpretación más estricta del Convenio. En cuanto a la valija, el Gobierno británico se propone guardar los pesos y medidas de las valijas cuando haya motivos para ello, pero no por rutina. HIGGINS, Rosalyn. “Editorial Comment. UK Foreign Affairs Committee Report on the Abuse of Diplomatic Immunities and Privileges: Government Response and Report”. *AJIL*. January, 1986, pp. 135 y 136.

⁸⁷ STANGLE, Gregory L. *Op. cit.*, pp. 8 - 10

⁸⁸ Un sello (de cera, metal o plástico) y una declaración acompañatoria es lo que también hacía Reino Unido, Estados Unidos, o las extintas URSS y Yugoslavia. DENZA, Eileen. *Op. Cit.*, pp. 191-192.

⁸⁹ “El transporte de la valija diplomática puede ser, también, encomendado al capitán de un buque o al comandante de una aeronave, siendo, este último, el medio por el que, en la actualidad, se envía ordinariamente la valija; ... señala la CDI en su comentario al Proyecto de artículos del Estatuto ... según práctica de varios Estados, a un miembro de las correspondientes tripulaciones, bien como responsables directos de ese cometido, bien por delegación del capitán o comandante. ... afirma la CDI, literalmente en el sentido ‘de las manos del comandante a las del funcionario designado y viceversa, sin injerencia de ningún intermediario’ ... particularmente en los aeropuertos, no siempre es posible ... extremas razones de seguridad, que no permitan al correo el libre acceso a la aeronave ...en todo caso, el comandante deberá responsabilizarse de la valija y hacerse cargo de ella ... halla a bordo en forma y lugar adecuado ... separada de cualquier otro tipo de equipajes”. VILARINO PINTOS, Eduardo. *Op. cit.*, pp.288 - 289.

destino concreto, se entrega la valija que así pasa a ser “valija conducida” y puede ir en un maletín.

No parece que España use mucho la posibilidad de entregar las valijas a los pilotos de los aviones.

Por lo que a las comunicaciones se refiere, el servicio exterior español funciona a través de ordenadores. Esto incluye los correos electrónicos, que están sin una regulación clara, ya que ni se registran al ser enviados desde el Ministerio, ni se registran al llegar a destinatario.⁹⁰ Pueden versar de temas muy diversos, y a veces son urgentes o inmediatos, como solicitar instrucciones de la capital antes de una reunión inesperada con otras legaciones.

Las conversaciones telefónicas pueden hacerse a través de líneas fijas pero por medio de “secreafonos” (que también se usan en los faxes para impedir que terceros ajenos al Estado que envía acceda a lo que se envía o habla). También se usan teléfonos que no dependen de la red telefónica local, móviles o celulares satelitales (al parecer, de la marca Thuraya⁹¹) que incluso en países remotos o muy mal comunicados, conectan con satélites que les ponen en contacto con su Ministerio de origen.

En lo referente a los “telegramas diplomáticos”, éstos se clasifican en España según su importancia (sinclas, reservado, confidencial, secreto) y su redacción ya no limita el número de palabras ni se opone a un uso ordinario de la gramática, a pesar que algunos viejos Embajadores sigan usando fórmulas esquemáticas. Se puede tener el texto escrito normalmente en un lápiz de memoria, y se inserta y descarga en los ordenadores conectados a la central del Ministerio en la capital de origen, que tienen programas

⁹⁰ Choi, por ejemplo, aclara que el sistema del Ministerio de exteriores de Corea del Sur se llama FATIS (Foreign Affairs and Trade Information System) que une 71 de las 146 misiones exteriores de que disponen. CHOI, Won-Mog. “Diplomatic and Consular Law in the Internet Age”. *Singapore Yearbook of International Law*. 2006. Nota al pie n° 5.

⁹¹ <http://www.thuraya.com> y <http://es.wikipedia.org/wiki/Thuraya>

informáticos especiales que garantizan su secreto. Los mensajes se pueden enviar en “claro” o en “cifrado”, y en este segundo caso pasan por “cifradoras”. Entre los Estados parte del Convenio de Schengen hay programas compartidos para la emisión de visados, cuyo centro distribuidor de información está en la ciudad francesa de Nantes. Además, hay también interconexión entre las capitales europeas, que disponen de un “telegrama europeo” o COREU⁹², en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, que también clasifica sus mensajes, no sólo según su seguridad, sino también según su urgencia (rutina, prioritario y urgente). Incluso entre las embajadas de los miembros de la OTAN hay interconexión.

III. DERECHO A LAS (TELE)COMUNICACIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES

El Convenio de Viena 1961 codificaba la costumbre sobre relaciones diplomáticas y el de 1963, también de Viena, recogía y sistematizaba la práctica general, uniforme y constante -con “opinio iuris”- en las relaciones consulares. También el Convenio de 1969 sobre misiones especiales hacía este esfuerzo de identificación por escrito de aquellas normas consuetudinarias en los órganos para las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales. Pero no sólo recogían aquello que ocurría en la práctica. En algún punto hubo “desarrollo progresivo”, y los redactores inventaron nuevas normas aunque no hubiera mucha práctica o más bien ninguna. Así, por ejemplo, no había práctica sobre la necesidad o no de que los diplomáticos estuvieran de alta en la Seguridad Social para tener prestaciones luego, como tampoco constaba la obligación de diplomáticos de tener carnet de conducir o seguro de automóvil para ponerse al volante en el Estado receptor. No había práctica suficiente en estos aspectos, resultado de las innovaciones de los tiempos –

⁹² http://europa.eu/scadplus/glossary/coreu_es.htm

la proliferación del automóvil y la creación de una Seguridad Social de Estado del bienestar-, y la norma resultante pudo haber sido diferente. Pero ante la falta de costumbre, las votaciones de los Estados participantes en las respectivas conferencias diplomáticas dieron como resultado que la falta de regulación se convirtió en la norma.

Es decir, regularon fenómenos nuevos que apenas tenían práctica y tuvieron que asumir una determinada imaginación del futuro probable para darle normas. Algo parecido podría decirse de las comunicaciones electrónicas de embajadas y consulados. Si el proyecto de 41 artículos sobre la valija se terminó en 1989, y no se ha convertido en tratado, desde 1989 el mundo ha cambiado mucho –cayó el Muro de Berlín- y las comunicaciones mucho más. En 1989 los teléfonos eran fijos, las empresas de telefonía occidentales eran estatales, ordenadores (computadores en lenguaje iberoamericano) prácticamente sólo había en las oficinas bancarias y grandes empresas para funciones enormes y repetitivas, con impresoras de tinta y papel continuo, y no se sabía qué era internet o el correo electrónico. Hoy no es así. En estos 20 años el mundo se ha interconectado con teléfonos móviles (celulares en América) que lleva encima la inmensa mayoría de la población (desde los que acaban de llegar a la edad de la Comunidad hasta los centenarios), que puede llamar desde casi cualquier lugar, a través de redes de antenas que hasta permiten la localización del que llama, identificarlo y hasta verse. También se ha generalizado la utilización del correo electrónico, en que cada institución, empresa, universidad, Estado, dispone de sus direcciones y dentro de ellas se identifica al individuo.

Los individuos, por su parte, tienen diversas direcciones de correo electrónico, y aunque las direcciones profesionales podrían

conceptualmente destinarse sólo a los asuntos de trabajo, la realidad es que se usan indistintamente para cuestiones personales. Desde 1989 se ha diversificado mucho el ámbito de empresas que ofrecen el servicio de conexión a internet, con correo electrónico, y frecuentemente relacionado con la telefonía móvil. Los monopolios estatales –al menos en Europa- han desaparecido, y aunque las empresas puedan actuar en más de un Estado –Telefónica en muchos Estados de Iberoamérica y Vodafone en un gran número de Estados del mundo- aún se trocean los mercados siguiendo las fronteras nacionales. A partir de estas capacidades tecnológicas se ha disparado el uso y la utilización ha generado lo que algunos llaman “redes virtuales”, con “webs” plagados de contenidos –ciertos, falsos, incontrastables-, usos delictivos, “virus” que atacan los sistemas, antivirus que los combaten, mensajes masivos (“spam”), vulneración de derechos de autor, de propiedad intelectual e industrial, censuras casi imposibles a la “libertad digital”, en la que todos lo pueden saber todo al instante, pero también se puede engañar mucho más fácilmente a más gente en menos tiempo, con imágenes, grabaciones, o datos que aportan los usuarios.

En la actualidad, en todos los países una buena parte de la población tiene sistemas cifrados de comunicación para conectarse, ya sea por teléfono, ADSL, cable o por vía inalámbrica. El módem no es sólo un aparato en manos de los servicios estatales de comunicaciones cifradas. Lo puede tener cualquiera para conectar su equipo a la red, aunque quizá un “router” sea mucho más rápido. Igualmente, la introducción de la TDT ha llenado los hogares de maquinitas con las que recomponer señales y de ellas ofrecer imágenes supuestamente de más calidad.

Esta expansión de las comunicaciones ha sido más rápida que la aparición de normas jurídicas

que lo regule. Los ingenieros de telecomunicaciones han precedido –y mucho- a los juristas. Si aspectos de internet como los nombres de dominio no tienen normativa internacional (aunque la ITU lo ha intentado, sigue estando bajo el ICANN, un órgano de la administración estadounidense con participación de usuarios) y cada Estado ha intentado crear nuevos tipos penales o adaptar los existentes para castigar las nuevas amenazas posibles, o ha establecido normativas internas –o comunitarias- para intentar encauzar el enorme flujo de nuevos fenómenos electrónicos.

El Derecho Diplomático y Consular, por ello, no ha podido aún reaccionar con normas generales, uniformes, constantes que aclaren en este ámbito concreto qué obligaciones tiene el Estado anfitrión y qué derechos tienen los Estados que envían o acreditantes. Es decir, estamos en un momento de creación –o quizá de cristalización de nuevas normas concretas en el ámbito diplomático y consular. Según Choi, o se interpreta, o se crean nuevas normas diplomáticas⁹³. Antes, la valija era la única forma de comunicarse⁹⁴, ahora las comunicaciones son instantáneas⁹⁵.

De las normas codificadas podemos extrapolar unas normas básicas, mínimas. El fin último de todas ellas es garantizar las comunicaciones entre las capitales y su red mundial de embajadas y consulados⁹⁶. Estas comunicaciones se hacían en un primer momento en mensajes escritos en papel -la

“correspondencia”- que se incluían en un envoltorio –la valija- y era transportada por personas físicas –los correos- que para hacerlo tenían todos los privilegios e inmunidades necesarios para ese fin. No estaban sometidos a los poderes de los Estados que atravesaban y quedaban al margen de la jurisdicción del Estado al que iban. Privilegios e inmunidades que terminan al hacerse la entrega, porque eran funcionales. Los envíos son “inviolables” por parte del Estado que recibe, no necesariamente secretos o confidenciales. El Estado que envía puede aceptar abrir la valija o dar a conocer el contenido de la valija (podría ser una carta al gobierno del Estado receptor, por ejemplo⁹⁷). La inviolabilidad es una cuestión de hecho, no sólo una obligación de procedimiento, sino también de resultado. No sólo obliga al Estado y sus funcionarios sino que le obligaría impedir que otros en su territorio –particulares o terceros Estados- vulneraran esa inviolabilidad.

De ahí que estimemos que en la actualidad los Estados han visto aumentar sus obligaciones con respecto a las embajadas y consulados que albergan en su territorio. No sólo no puede abrir la valija, y si sospecha, pedir que ante sí la abran los destinatarios o devolverla al remitente, tampoco podría aplicar los escáneres corporales –ahora tan comentados- a

⁹³ CHOI, Won-Mog. *Op. cit.*, p. 11.

⁹⁴ Sorprende que nadie se haya planteado el uso de palomas mensajeras, a las que quizá corresponderían privilegios. Vid. MONZÓ, Quim. “Primacía de unas aves sobre otras”. *La Vanguardia*. 26 de febrero del 2010.

⁹⁵ STANGLE, Gregory L. *Op. cit.*, p. 10.

⁹⁶ Es una obligación “against intrusion or impediment by the receiving State agents or any private person”. Para Choi, el Estado receptor tiene la obligación de garantizar la tranquilidad hasta de los riesgos informáticos. CHOI, Won-Mog. *Op. cit.*, pp.4 y 12

⁹⁷ Así, por ejemplo, al cabo de los años, abriendo los archivos. Es lo que anunciaba el entonces Cónsul general de Francia en una carta a *La Vanguardia* el 21 de mayo de 1999. “Si quieren conocer mi opinión sobre la política catalana, tendrán que esperar 30 años, cuando se abran a los historiadores los archivos diplomáticos del Quai d’Orsay. Afortunadamente, podemos enviar informes confidenciales a nuestros gobiernos donde nos expresamos con total libertad al margen de cualquier presión política” (“El Cónsul de Francia y Pere Esteve”). Es el caso de los 31 memorandos y varios telegramas enviados, de 1936 a 1939, por Alan Hillgarth, viceCónsul, y luego Cónsul británico en Baleares, conservados en el Public Record Office en Kew y con los cuales se ha escrito un libro de Historia. Vid. MASSOT i MUNTANER, Josep. *El cónsul Alan Hillgarth i les Illes Balears (1936-1939)*. Biblioteca Serra d’Or, 142. Publicacions de l’Abadia de Montserrat. Barcelona, 1995, pp. 8-9.

los correos o diplomáticos en los aeropuertos, y debería garantizar que éstos pueden comunicarse permanentemente con su Ministerio de Asuntos Exteriores –por correo electrónico⁹⁸ que lea sentado en la terminal a través de su “blackberry”, por ejemplo- con una buena cobertura inalámbrica, que estas comunicaciones no se verán afectadas por ciberataques, “spam” o virus, y que en la ruta por la que llegan los mensajes –que se descomponen en origen, se empaquetan y se distribuyen electrónicamente por diversas rutas para reunirse en destino, por lo general al instante- el Estado receptor (ni ninguna de las diferentes compañías privadas que puedan usarse para ese servicio) averiguará qué contienen esos mensajes. Es decir, que los anexos (en formato Word, pdf, Excel, jpg si son fotos, Quarkxpress si se trata de un libro) deberían ser igualmente inviolables, sin necesidad de que todos ellos se llamaran “valija diplomática”⁹⁹. Pero estimamos igualmente que, salvo causas de fuerza mayor, peligro extremo, o similares, el Estado receptor no debe usar las capacidades técnicas para saber dónde se encuentra el correo¹⁰⁰, la valija o el mensaje. Igualmente, no parece haber manera de limitar los abusos de algunos consulados, que para sus trámites obligan a llamar por teléfono a números de coste muy superior al normal¹⁰¹ o a teléfonos en el extranjero¹⁰². O al revés, si en un

⁹⁸ Denza incluye el correo electrónico entre los “all appropriate means”, que no se usaban al redactarse el Convenio de Viena de 1961, “but which have since become standard” DENZA. Eileen, *Op. cit.*, p. 175.

⁹⁹ Choi, en cambio, cree que se deben crear cibervalijas, que no pueden contener virus, pornografía infantil, juegos o documentación privada. CHOI, Won-Mog. *Op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁰ “Israel desvela una llamada del funcionario de la ONU muerto”. *ABC*. 28 de noviembre del 2002.

¹⁰¹ “Rusia usa el 906”. Carta de un lector a *La Vanguardia*. 19 de abril del 2003.

¹⁰² Así, por ejemplo, para lograr un visado J1 para impartir docencia en Estados Unidos se debe pasar por llamar a un número en Austria que le da hora para la visita obligatoria a la embajada en la capital en la que se discutirá el visado.

consulado o en una embajada hay una conexión inalámbrica a internet (wi-fi) se podría entender que es una emisora de radio y por ello debería pedir permiso al Estado receptor. Choi, por ejemplo, así lo cree, porque son conexiones electrónicas a través de “wireless trasmitter” (que es lo que indica el art. 21 del Convenio de Viena de 1961, en su versión inglesa)¹⁰³. Así, incluso un mero dispositivo de “bluetooth” supondría tener que pedir permiso¹⁰⁴.

La práctica en este campo ha de ser inabarcable y no es intención de quien escribe realizar una descripción mundial de todo lo que ocurre. Sin embargo algunos casos nos pueden dar material para la reflexión esperando que en los años venideros se destilen las normas que puedan regular con detalle esta materia. Así, por ejemplo, la oficina comercial en Barcelona de la Embajada de un país árabe en España dispone de un correo electrónico habitual entre los del servicio exterior de ese país norteafricano, en que todos están en un servidor en el país árabe. Pero para poderse bajar los mensajes a la pantalla de su ordenador, en el edificio de la una institución de Barcelona que le cede espacio en sus oficinas, estos mensajes que pueden ir de una dirección a otra del propio ministerio de exteriores egipcio dentro de su propio servidor, acaban bajados a otro servidor de esa institución –distinto del que ésta usa para sus mensajes y direcciones electrónicas- , y de allí al ordenador individual en que el destinatario lo acabará leyendo. Estos pasos hacen posible que los técnicos que realizan estas operaciones para la corporación pudieran ver (y leer, si supieran hablar árabe) los

¹⁰³ CHOI, Won-Mog. *Op. cit.*, p. 6

¹⁰⁴ Es lo ocurrido en Moscú con una falsa piedra a la que los agentes británicos descargaban información de las memorias de sus agendas electrónicas menos de 20 metros, llevando a que Rusia acusara a 4 diplomáticos británicos. “Rusia acusa a cuatro diplomáticos británicos de espiar utilizando un falso pedrusco. James Bond y la piedra de Moscú”. *La Vanguardia*. 24 de enero del 2006, p. 6.

mensajes. No ocurre así, por la honestidad del personal encargado, pero, demuestra que es una posibilidad que quedaría desamparada de la protección del Estado receptor, en este caso España. España podría poner un coche patrulla de la Policía Nacional en la puerta del edificio, y hasta acompañar a los empleados, para protegerlos y garantizar su inviolabilidad. Pero, en cambio, no toma medidas similares para proteger sus comunicaciones. Igualmente, las comunicaciones pueden ser inviolables y no ser secretas. Así, con las del diplomático egipcio allí destinado, que recibe llamadas a través de su teléfono móvil, y en lugar de atenderlas en su despacho, sentado, se pasea por los pasillos o las responde incluso en un lavabo público hablando en voz alta (en inglés, árabe o español).

Si así ocurre con un correo electrónico propio de un ministerio de exteriores a otro correo de ese mismo ministerio, aunque en otro país, no hay que ser un lince para imaginar que cualquier correo electrónico gratuito usados por embajadas y consulados (tipo embajadasilvavia@gmail.com o consul.of.borduria@hotmail.com) pueden ser inspeccionados por estas empresas, y los Estados receptores y de tránsito, en los que estén el usuario de esa dirección electrónica – pero también en el que esté el ordenador gigante que haga de servidor- deberían garantizar su inviolabilidad. ¿Lo hacen? Seguramente no. De ahí que siguiendo de nuevo el ejemplo de Miguel Strogoff¹⁰⁵, si el Presidente de la Federación Rusa desea enviar un correo electrónico a una embajada distante, lo mejor sea hacerlo de manera totalmente anodina, que no llame la atención ni el interés.

¹⁰⁵ “Al despedirle, el general Kissov le entregó una cantidad importante para el viaje, pero no le dio ningún salvoconducto especial, sino un simple permiso de viajero ordinario, para no inspirar sospechas, con el que sólo podía obtener caballos de repuesto en los relevos. Estaba expedido a nombre de Nicolás Korpanov, comerciante”. VERNE, Julio. *Op. Cit.*, p. 19

En lugar de hacerlo a una hipotética dirección misionandorra@fedrussia.ru es mejor enviarla a nikolai.korpanov@yahoo.com.

Por ello, si el Presidente de Rusia tuviera ahora un problema de comunicaciones que le impidiera comunicarse con sus embajadas en cualquiera de las repúblicas turcomanas del Asia Central (si se hubiera cortado la línea telefónica, como en la novela), lo más probable es que buscara un ingeniero de telecomunicaciones y no un hombre de acción. Sería todo mucho más aburrido. Enviaría un correo electrónico¹⁰⁶ y lo solucionaría. Luego lo explicaría con tecnicismos incomprensibles.

¹⁰⁶ Es ciertamente curioso descubrir que todos los correos electrónicos de las embajadas y consulados de España en el extranjero siguen el mismo patrón: emb.ciudad@mae.es (para las viejas, sin “c” tras “mae”), o emb.ciudad@maec.es, (paras las nuevas), o incluso algunas variantes parecidas para programas antiguos de correo electrónico (como la embajada en Andorra, embespad@correo.mae.es ,o , en Alemania, embespede@correo.maec.es), con estructuras parecidas para los consulados (así, el Consulado en Andorra es cog.andorra@mae.es y el Consulado en Hamburgo es cog.hamburgo@mae.es), y para las de cada uno de los diplomáticos y personal : nombre.apellido@maec.es , esté donde esté el destinatario, incluso si, como en el caso de Camboya, el acreditado es el Embajador en Tailandia (emb.bangkok@maec.es). Es decir, hay un único servidor para toda la red electrónica de direcciones de personas y edificios del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España en el exterior, salvo contadísimas excepciones (el Consulado en Bombay, por ejemplo, spainconsulate@yahoo.co.in , o las direcciones adicionales a la normal, del Consulado en Caracas consuladosp@cantv.net o de la Embajada en Andorra embaesp@andorra.ad) (vid. <http://www.mae.es/es/EYC/Paginas/embajadasyconsulados.aspx>, consultada el 18 de enero del 2010). Así no sorprende que la de la embajada en Moscú sea embespru@mail.mae.es .

Sin embargo, Rusia no funciona así. Todas las direcciones de correo electrónico de sus embajadas y consulados (menos dos, muy significativos) son con servidores globales (tipo “gmail.com”), servidores locales, empresas privadas del Estado o incluso empresas públicas de ese Estado en que se hallan. Así, la de la embajada de la Federación Rusa en España es embrues@infonegocio.com, su consulado en Madrid es consmd@arrakis.es, y el de Barcelona, rusbar@rusbar.com. En Alemania, siguiendo el ejemplo, su embajada es info@russische-botschaft.de, y su Consulado en Hamburgo mail@generalkonsulat-rus-hamburg.de, mientras la de su embajada en Phnom Penh es russemba@gmail.com, la de Caracas es

IV. RECAPITULACIÓN

Embajadas y consulados gozan de libertad de comunicación en el Estado en que operan. Esta comunicación puede materializarse por diversos medios. Por un lado, la carta escrita (a mano o a máquina) y que se transporta en una valija, que un correo leva personalmente o se le encarga al piloto del avión o capitán del barco en que se desplazará. Por otro, hoy en día, con una llamada telefónica, telegrama, comunicación por radio (“bluetooth”, móviles, “blackberries”) o “e-mail”, o incluso con las opciones de internet (intranet, “facebook”, “twitter”, etc.). El derecho de comunicación diplomática y consular es inviolable, y esa inviolabilidad es una obligación de resultado y de comportamiento, frente al Estado receptor y frente a cualquier otro (incluyendo a los particulares chismosos). No es un derecho a que las comunicaciones sean siempre secretas o meramente confidenciales, porque el Estado que envía puede dar a conocer sus contenidos. Es una obligación del Estado receptor y también el de tránsito a no inspeccionar, abrir o mirar el contenido de esas valijas para impedir que esas comunicaciones sean conocidas por alguien más que su destinatario. Por ello los Estados tienen ahora nuevas obligaciones en el marco actual de la actual “sociedad de la información” y sus telecomunicaciones. Ello no evitará que la regla ambivalente del Derecho Diplomático siga en vigor. Porque aunque se

rusemb@cantv.net, y no tiene ni embajada ni consulado en Andorra (que no aparece en la lista, mientras que San Marino o Mónaco sí aparecen, aunque sólo para decir que no hay relaciones). A diferencia de España sí tiene embajada en Tashkent, capital de Uzbekistán (rusemb@albatros.uz), en Turkmenistán (emb-rus@online.tm, en la nueva capital de Kazajstán, Astaná). Curiosamente, tienen misión en Palestina (russianmission@russianmission.ps) con dominio distinto del de Israel, donde también tienen embajada (amb_ru@mail.netvision.net.il). Casi siempre, pues, direcciones con el indicador geográfico de cada país. Menos en dos, reconocidos sólo por Rusia y un par de Estados más (Venezuela y Nicaragua): Osetia del Sur (la embajada rusa tiene la siguiente dirección en Tsjinvali: rusembrso@yandex.ru) y Abjasia (la dirección de la embajada rusa en Sujumi es rusembsukhum@mail.ru). Curiosamente, allí el servidor es ruso. Señal inequívoca que se trata de dos futuros territorios anexionables a la Federación. (Vid.:

http://www.mid.ru/zu_r.nsf/strawebeng)

fijó la obligación de no interferir en las comunicaciones entre embajadas, consulados y capitales, también se estableció una serie de mecanismos que corresponden a la inevitable desconfianza sobre el comportamiento del Estado receptor. Sin desconfianza no se entienden valijas y correos que las acompañan, y no se entienden hoy los mensajes cifrados y los secráfonos. La práctica está, pues, en la constante tensión dialéctica entre el deber del receptor de respetar la inviolabilidad de la correspondencia diplomática y consular y el temor del Estado que envía a que no se cumpla, o del Estado receptor de que el que envía abuse si se cumple.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- DENZA, Eileen, *Diplomatic Law: a commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Clarendon. Oxford, 1998.
- DÍEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Ed. Tecnos. 14ª ed. Madrid, 2003.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales*. Ed. Tecnos. 5ª ed. Madrid, 1994.
- HIGGINS, Rosalyn. “Editorial Comment. UK Foreign Affairs Committee Report on the Abuse of Diplomatic Immunities and Privileges: Government Response and Report”. *AJIL*. January, 1986.
- SALMON, Jean. *Manuel de Droit Diplomatique*. Bruylant. Bruselas, 1994.
- STANGLE, Gregory L. “When diplomacy meets illegality: Reevaluating the need for the diplomatic bag”. *Digest of International Law*. 1995-1996.
- VILARIÑO PINTOS, Eduardo. *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Ed. Tecnos. 3ª ed. Madrid, 2007.
- WON-MOG CHOI. “Diplomatic and Consular Law in the Internet Age”. 10 *Singapore Year Book of International Law*. 117. 2006.

www.yearbook-diplomaticlaw.com

