

El caso de los rehenes estadounidenses en Teherán y el Proyecto de Artículos aprobado por la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos

Dante M. Negro Alvarado*

161

En febrero de 1979 cayó, en Irán, el régimen monárquico autoritario del sha Mohamed Reza Pahlevi, quien de inmediato abandona el país. Se inicia así, en Irán, un proceso revolucionario de inspiración integrista islámica al frente del cual estaba el ayatollah Khomeini, que había regresado del exilio en Francia. El primer ministro Bakhtiar es depuesto y se proclama la República Islámica. Los múltiples episodios de la crisis que enfrentó a los EE.UU. con Irán después de la caída del régimen imperial encontraron su punto más álgido en el caso de los rehenes americanos en Teherán.

El estudio de este caso, que fue ventilado ante la Corte Internacional de Justicia entre 1979 y 1980, nos enfrenta a uno de los temas más técnicos y de más complejo análisis en el Derecho Internacional de las últimas décadas: la Responsabilidad Internacional de los Estados.

La institución de la Responsabilidad Internacional es de origen consuetudinario y ha seguido teniendo como fuente de derecho, por muchos años, la costumbre internacional. Sin embargo, durante las Conferencias de La Haya de 1930 hubo un intento de codificación que, después de muchos debates, fracasó. Este hecho se debió, funda-

El presente trabajo es responsabilidad del autor y no representa necesariamente los puntos de vista de la Organización de Estados Americanos.

mentalmente, a que el ámbito en el cual se intentó aplicar dicha institución se limitaba a un único supuesto: el de los perjuicios ocasionados en el territorio de un Estado en la persona y bienes de los nacionales extranjeros.

Con la creación de las Naciones Unidas y de la Comisión de Derecho Internacional, se dio un gran impulso al intento de codificación de muchas instituciones que, como la Responsabilidad Internacional, habían permanecido bajo el amparo de la costumbre. Desde sus inicios, la Comisión de Derecho Internacional tuvo dos tareas fundamentales: la primera, codificar las normas consuetudinarias existentes y evitar, así, la difícil tarea de la prueba por la que pasa, muchas veces sin éxito, dicha fuente del Derecho;¹ y la segunda, impulsar el desarrollo progresivo del Derecho, es decir, cristalizar reglas que aún se encontraban en un período de formación o simplemente crearlas, por convenir al derecho.²

En 1949, durante su primera sesión, la Comisión de Derecho Internacional incluyó el tema de la responsabilidad internacional en su programa de trabajo y se vio en la necesidad tanto de codificar normas ya existentes como de crear otras en un intento de alentar el desarrollo progresivo del Derecho, al cual nos hemos referido más arriba. Los primeros debates se circunscribieron nuevamente al tema de los daños ocasionados en la persona y bienes de extranjeros. Sin embargo, viendo que la Responsabilidad Internacional no podía limitarse a una única esfera del accionar estatal, en 1963 la Comisión decide dar prioridad al estudio de las reglas generales que rigen la responsabilidad internacional de los Estados, es decir, aquellas reglas cuyo objetivo es determinar las consecuencias jurídicas de un incumplimiento de las obligaciones establecidas por otras reglas de derecho.³

Luego de muchos años de trabajo, en 1980, se culmina un primer proyecto de artículos sobre el *origen de la Responsabilidad Internacional*, es decir, sobre la determinación de los fundamentos y circunstancias por las que la violación de una obligación internacional imputable a un Estado puede generar responsabilidad.

En 1996, la Comisión concluyó la primera lectura de la segunda y tercera partes del proyecto de artículos, y decidió transmitir dicho proyecto a los gobiernos para que estos formularan comentarios y observaciones. En el año 2001, la Comisión aprobó la totalidad del proyecto de artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y decidió presentarlo a la Asamblea General de las Nacio-

¹ Ver en el Asunto de la Plataforma Continental del Mar del Norte entre Dinamarca, los Países Bajos y la República Federal Alemana, el efecto *declarativo* que se produce en las relaciones entre ambas fuentes del Derecho (Corte Internacional de Justicia, 1969).

² Nos encontramos aquí ante los efectos *cristalizador* y *constitutivo* de los que habla la Corte Internacional de Justicia en el Asunto de la Plataforma Continental (véase la nota anterior).

³ De aquí surge la diferenciación entre las llamadas normas primarias y normas secundarias. Para una mayor información véase HENKIN, L. *International Law. Cases and Materials*. Minnessotta, 1987, p. 520.

nes Unidas, con la recomendación de que tome nota del mismo en una resolución y estudie la posibilidad de convocar una conferencia internacional de plenipotenciarios para examinarlo con miras a concertar una convención sobre el tema.⁴

Después de más de 50 años, la Comisión de Derecho Internacional ha producido un proyecto que reúne los principios, normas y mecanismos básicos con que opera la Responsabilidad Internacional, producto de uno de los más intensos y técnicos debates en el seno de dicha Comisión. A pesar de que el caso de los rehenes estadounidenses en Teherán se ventiló hace más de 20 años, lo consideramos como uno de los casos clásicos en el estudio de esta institución, y, sin lugar a dudas, el análisis jurídico que siguió la Corte Internacional de Justicia sirvió de inspiración para varios de los artículos de dicho proyecto. De allí, la importancia de referirse a este caso.

1. Antecedentes⁵

Durante el período comprendido entre 1979 y 1980, el gobierno iraní y sus órganos tomaron una serie de acciones dirigidas contra la vida y los bienes de los ciudadanos americanos que residían en Irán. Estas consistieron, entre otras, en molestias permanentes y medidas de intimidación gubernamentales contra los nacionales de EE.UU. que tenían como fin provocar su salida del territorio iraní (detenciones, interrogatorios, marchas hacia la embajada, etc.). También se produjo el desconocimiento, sin justificación legal, de contratos concluidos con empresas americanas, así como expropiaciones masivas sin compensación, restricciones de cambio destinadas a impedir la repatriación de beneficios obtenidos por americanos, y amenazas de cesación y cesaciones efectivas de exportaciones de petróleo hacia los EE.UU.

Según los EE.UU., el conjunto de estas medidas constituía una violación flagrante y repetida de numerosas disposiciones del Tratado de Amistad firmado entre ellos e Irán en 1955, ya que tuvieron, por resultado, la virtual desaparición de todo derecho personal, contractual o real de los americanos en Irán y la práctica desaparición de las relaciones comerciales entre ambos países.

El 14 de febrero de 1979, aproximadamente a las 10:45 de la mañana, un grupo armado atacó y tomó la Embajada de los Estados Unidos en Teherán. Las 70 personas que se hallaban allí, incluyendo al Embajador, fueron tomadas prisioneras. En esta ocasión, a pesar de que las autoridades iraníes no estuvieron en condiciones de prevenir la incursión, actuaron inmediatamente en respuesta del llamado urgente de ayuda hecho por el Embajador americano durante el ataque. Al medio día, el control retorna-

⁴ *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, 53 período de sesiones (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001), Naciones Unidas, pp. 12 y 20.

⁵ Para una relación detallada de los hechos véase COMBAU, J. *Droit International Public*. París, 1989.

ba a manos de los oficiales diplomáticos americanos. Pocos días después, el 3 de marzo de ese año, el Embajador de EE.UU. recibía una carta del Primer Ministro iraní, Dr. Bazargan, en la que este se excusaba por el ataque, señalando que se habían tomado medidas para evitar la repetición de dichos incidentes e indicando su disposición de reparar cualquier daño. Los ataques se habían producido en el mismo período en los consulados americanos de Tabriz y Shiraz.

Por el mes de octubre de 1979, el gobierno de EE.UU. estaba considerando la posibilidad de permitir al anterior Sha de Irán, que por entonces se encontraba en México, su entrada al país para ser puesto bajo tratamiento médico. Oficiales de ese gobierno temían que el clima político de Irán, de por sí tenso, empeorara con estos hechos en detrimento de las relaciones entre ambos Estados, y se produjera, como consecuencia de ello, un nuevo ataque a la Embajada norteamericana en Teherán. Por estas razones, pidieron garantías a las autoridades iraníes para una adecuada protección. El 21 de ese mes se comunica la decisión de admitir al Sha en EE.UU. El Ministro de Relaciones Exteriores de Irán ofreció garantías de que su gobierno cumpliría con sus obligaciones internacionales de proteger la Embajada. Al día siguiente ingresaba el Sha a EE.UU. El día 30, el gobierno de Irán, que repetidas veces expresó su oposición a la admisión del Sha en EE.UU., solicitó el retorno de aquel, así como la devolución de los bienes que había sacado del país.

2. Hechos

El 1 de noviembre de 1979, mientras se realizaba una demostración en Teherán, un gran número de manifestantes marchó frente a la Embajada de EE.UU. Las autoridades iraníes mantenían regularmente de 10 a 15 policías fuera de la Embajada y un contingente de la Guardia Revolucionaria en las proximidades. En esta ocasión se envió personal adicional, y el Departamento de Estado aseguró que prestaría mayor protección si fuese necesario. Esa noche, mientras la multitud se dispersaba, las autoridades de Irán expresaron que la manifestación se había desarrollado en calma.

El día 4, aproximadamente a las 10:30 a.m., en el transcurso de otra demostración de unas 3,000 personas, las instalaciones de la Embajada norteamericana fueron invadidas por un fuerte grupo armado de varios cientos de personas. El personal de seguridad aparentemente no hizo ningún esfuerzo para prevenir o disuadir el acontecimiento. Los militantes, que se autodenominaron *Muslim Student Followers of the Imam's Policy*, llegaron por la fuerza hasta el edificio de la Cancillería. Luego de 2 horas llegaron al piso superior. En una hora más habían ganado acceso a la bóveda principal. También tomaron los otros edificios, incluyendo las varias residencias de las instalaciones de la Embajada. Todo el personal diplomático y consular así como otras personas presentes fueron tomados como rehenes y detenidos en la Embajada. Durante las tres horas o más de asalto, se hicieron repetidas llamadas de auxilio por parte de la Em-

bajada al Ministerio de Asuntos Iraníes, y repetidos esfuerzos de pedido de ayuda fueron realizados por el Encargado de Asuntos de EE.UU. que se encontraba en ese momento en el Ministerio iraní junto a otros dos miembros de la misión. Desde allí se contactó con la Oficina del Primer Ministro y con oficiales del Ministerio Exterior. También se hizo un pedido de ayuda al Encargado de Asuntos iraníes en Washington. Pero ninguna fuerza de seguridad fue enviada. Varios documentos y archivos fueron destruidos durante el ataque. A la mañana siguiente, los consulados americanos en Tabriz y Shiraz fueron tomados. Tampoco, en esta ocasión, el gobierno de Irán tomó acciones de seguridad. Sin embargo, ningún miembro del personal fue tomado como rehén ya que las actividades de estos consulados habían sido suspendidas a raíz del ataque de febrero pasado.

El encargado de Asuntos Americanos y los otros dos miembros del *staff* diplomático no abandonaron el Ministerio de Relaciones Exteriores. Su situación era irregular. El 7 de noviembre, el Ministro de Asuntos de Irán anunció que, como era obligación de su gobierno proteger a los nacionales extranjeros, estas personas se encontraban “alojadas” en el Ministerio. El 1 de diciembre, el nuevo Ministro de Asuntos expresó que no se responsabilizaría de lo que pudiera suceder si abandonaban dicho Ministerio. El 4 de diciembre aclaró aun más su posición afirmando que tan pronto como abandonaran el Ministerio, caerían en manos de la justicia iraní y que él sería el primero en demandarlos. En una palabra, se habían sumado al número de rehenes.

165

EE.UU. protestó tanto por el ataque como por la toma de rehenes. El 7 de noviembre fue enviado un representante que llevaba un mensaje del presidente de los EE.UU. al Ayatollah. La radio de Teherán emitió ese mismo día un mensaje de Khomeini que prohibía a los miembros del Consejo Revolucionario y a todos los oficiales responsables conferenciar con los representantes norteamericanos, a menos que el Sha fuera devuelto a Irán y se garantizara el cese del espionaje contra su movimiento por parte de la Embajada americana.

El 20 de noviembre, 13 rehenes fueron liberados gracias a un decreto del Ayatollah Khomeini dirigido a los militantes con fecha 17 de noviembre, en que pedía que soltasen a las personas de raza negra y a las mujeres, si es que probaban que no eran espías, para ser expulsados inmediatamente de Irán. Las personas que aún quedaron como rehenes fueron 28 miembros del *staff* diplomático (4 de ellos eran miembros de la sección consular de la misión), 20 miembros del *staff* técnico y administrativo, y 2 personas de nacionalidad americana sin status diplomático o consular.

Durante todo este período, varios comunicados, que manifestaban su aprobación a la toma de la Embajada, fueron emitidos por diversas autoridades iraníes, especialmente religiosas, judiciales, ejecutivas así como representantes de la policía y las radiodifusoras. Más adelante será relevante examinar este hecho, cuando analicemos la atribución de la responsabilidad al gobierno de Irán.

El 28 de noviembre de 1979, EE.UU. demanda a Irán ante la Corte Internacional de Justicia. El mismo día pide la adopción de medidas provisionales. El 15 de diciembre la Corte adoptaría unánimemente dichas medidas provisionales y emitiría sentencia el 24 de mayo de 1980.

3. Medidas adoptadas por los Estados Unidos

EE.UU. tomó algunas medidas unilaterales en respuesta a las acciones del gobierno de Irán. En especial tomó tres clases de medidas:

- medidas económicas que incluyeron el bloqueo de los bienes iraníes, embargo y boicot de importaciones,
- medidas diplomáticas decididas el 7 de abril de 1980 y
- una operación de carácter militar sobre territorio iraní.

Cronológicamente, las medidas fueron las siguientes:

El 10 de noviembre, EE.UU. tomó medidas para identificar a todos los estudiantes iraníes en EE.UU. que no tuvieran su visa en regla para proceder a su deportación. Al día siguiente, el presidente de EE.UU. ordena el bloqueo de todo el petróleo enviado de Irán a EE.UU. Tres días después, creyendo que el gobierno de Irán retiraría todos los fondos de los bancos de EE.UU. y rehusaría aceptar el pago en dólares por el petróleo, y que repudiaría las obligaciones debidas a su gobierno y a sus nacionales, el presidente ordenó el congelamiento de los fondos iraníes en EE.UU. o en zonas bajo su control, incluyendo depósitos en sucursales extranjeras de bancos americanos.

El 12 de diciembre de 1979, el gobierno americano informó al encargado de Asuntos iraní en Washington que el número de personal asignado a la Embajada de Irán y demás puestos consulares en EE.UU. sería restringido. El 7 de abril de 1980, EE.UU. rompe relaciones diplomáticas con el gobierno de Irán. A su vez prohibió toda exportación hacia este país. Todas las visas para ciudadanos iraníes que quisieran entrar en el futuro fueron canceladas. Se hizo un inventario de los fondos congelados el 14 de noviembre anterior para así llevar adelante un programa de reparación para los familiares de los rehenes en Teherán.

La noche del 25 de abril de 1980, el presidente americano ordenó una operación armada en territorio iraní con el fin de rescatar a los rehenes, bajo el amparo del art. 51 de la Carta de Naciones Unidas, en ejercicio del inherente Derecho de Legítima Defensa.

Paralelamente, como habíamos dicho, el 28 de noviembre de 1979, EE.UU. presentó su demanda ante la Corte Internacional de Justicia.

4. Posiciones de las Partes

La posición de los EE.UU., extraída de la propia sentencia de la Corte y referido a los puntos contenidos en su demanda y memoria, y que busca establecer la Responsabilidad Internacional de Irán, fue la siguiente:

- A. El gobierno de Irán, al tolerar, alentar y no prevenir y castigar la conducta de los manifestantes, violó sus obligaciones internacionales respecto de los EE.UU., en especial las derivadas de:
 - a. Artículos 22, 24, 25, 27, 29, 31, 37, 44 y 47 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961
 - b. Artículos 5, 27, 28, 31, 33, 34, 35, 36, 40 y 72 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963
 - c. Artículos 2, 4 y 7 de la Convención sobre Prevención y Represión de Crímenes contra Personas protegidas Internacionalmente incluyendo Agentes Diplomáticos de 1973
 - d. Artículos II(4), XIII, XVIII y XIX del Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares entre los EE.UU. e Irán de 1955
 - e. Artículos 2(3), 2(4) y 33 de la Carta de las Naciones Unidas
- B. En virtud de dichas obligaciones, el gobierno de Irán está bajo la especial obligación inmediata de asegurar la libertad de todos los nacionales norteamericanos actualmente detenidos en las instalaciones de la Embajada de EE.UU. en Teherán, y asegurar que todos ellos así como todos los nacionales en Teherán salgan de Irán a salvo.
- C. El gobierno de Irán debe pagar a los EE.UU., en ejercicio de su derecho a la protección diplomática de sus nacionales, la reparación por la violación de dichas obligaciones, en una suma a ser determinada por la Corte.
- D. El gobierno de Irán debe someter a sus autoridades competentes, a las personas responsables por los crímenes cometidos contra el *staff* de los EE.UU. y contra las instalaciones de la Embajada y Consulado.

La posición de EE.UU. en lo que respecta al establecimiento de la Responsabilidad Internacional de Irán se puede resumir de la siguiente manera: como consecuencia de la violación de una serie de obligaciones internacionales imputables al estado de Irán (punto A), surge un hecho ilícito que genera responsabilidad. Consecuencia de esta responsabilidad es la reparación que puede consistir tanto en procurar restablecer las cosas o la situación al estado anterior (punto B) como reparar con una suma de dinero los daños causados irreversiblemente (punto C). Esta acción se hace posible en ejercicio de la protección diplomática que puede ejercer cualquier Estado respecto de sus

nacionales. Por último, se pretende que el gobierno de Irán cumpla con su deber de represión, obligación que aún está en posibilidad de cumplir (punto D).

El Estado de Irán no compareció ante la Corte, pero su posición fue definida en dos comunicados dirigidos a la misma por el Ministro de Asuntos Exteriores de dicho país. El primero de ellos fue una carta dirigida el 9 de diciembre de 1979; la segunda fue fechada el 17 de marzo de 1980. En dichos comunicados, el gobierno de Irán llama la atención de la Corte sobre las profundas raíces y el carácter esencial de la Revolución Islámica de Irán, revolución llevada adelante, como allí mismo se indica, por una nación enteramente oprimida por extranjeros, cuyas repercusiones están directamente relacionadas con el presente problema y enmarcadas dentro de los límites de la soberanía de Irán. En opinión de dicho país, la Corte no debía avocarse al conocimiento del presente caso ya que este sólo tenía un carácter marginal y secundario respecto de un problema mayor, el cual no podía ser estudiado separadamente, y que envolvía más de 25 años de continua interferencia por parte de los EE.UU. en los asuntos internos de Irán, la explotación irracional de sus recursos, y numerosos crímenes perpetrados en contradicción con todas las normas internacionales y humanitarias.⁶

168

Irán sostuvo que el problema no consistía en la interpretación y aplicación de los tratados en los que se basaba la demanda americana. El problema tenía una mayor envergadura, y comprendía elementos más complejos y fundamentales. La Corte no podía así examinar la demanda americana separada de su propio contexto, es decir, del conjunto de relaciones entre ambas partes en los últimos 25 años.

Como vemos, la posición de Irán no contradice directamente ninguno de los fundamentos en que se basan los EE.UU., referidos a su Responsabilidad Internacional; lo que hace es negar competencia a la Corte en dicho asunto por tratarse de un caso de su exclusiva competencia y soberanía.

5. Jurisdicción de la Corte

Respecto de la posición de Irán, la Corte sostuvo que una disputa relacionada con instalaciones diplomáticas y consulares, y la detención de personas protegidas internacionalmente, y que además envuelve la interpretación o aplicación de convenios multilaterales que codifican el Derecho Internacional que rige las relaciones diplomáticas y consulares, es una cuestión que por su naturaleza entra en el campo de la jurisdicción internacional. Indicó además que no se trataba de un punto secundario o marginal, tomando en cuenta la importancia de los principios legales envueltos. Por lo demás, señaló que ninguna norma del Estatuto de la Corte contemplaba el caso de que esta

⁶ *Official Documents*, International Court of Justice. "Judgement". *American Journal of International Law*. Vol. 74, 1980, p. 751.

decline competencia en relación con un aspecto de una disputa solo porque dicha disputa tenga otros aspectos, aunque sean importantes. Por otro lado, tomó en cuenta que Irán no había comparecido ante ella, perdiendo así las oportunidades que tenía para defender su derecho. Aun más, en sus cartas no ofrecía mayores fundamentos que ampararan su posición.

La Corte estableció pues así su jurisdicción sobre la base del siguiente razonamiento:

- A. Ambos Estados son parte en las dos Convenciones de Viena y de sus Protocolos adicionales que contienen normas sobre la jurisdicción compulsiva de la Corte. Ninguno de los dos Estados hizo reserva sobre ellas. Esta jurisdicción compulsiva está referida a disputas sobre la interpretación o aplicación de la Convención. Precisamente, los reclamos de EE.UU. conciernen a la aplicación o interpretación de una u otra Convención.
- B. El Tratado de Amistad entre ambos Estados, que entró en vigor el 16 de junio de 1957, también le otorga jurisdicción a la Corte y tiene importancia respecto del asunto de los dos nacionales privados tomados como rehenes. Todas las demás cuestiones quedan cubiertas con los antes mencionados protocolos.
- C. La Convención sobre Prevención y Represión de Crímenes contra Personas protegidas Internacionalmente incluyendo Agentes Diplomáticos también le otorga jurisdicción a la Corte.

169

El problema de la jurisdicción quedó así plenamente resuelto. Pasemos ahora a analizar el fondo del asunto en lo que toca a la Responsabilidad Internacional.

6. Análisis del fondo del asunto

En el análisis del fondo del asunto, cabe resaltar varios aspectos en relación con el establecimiento de la Responsabilidad Internacional de los Estados. En primer lugar veremos cuáles son las condiciones que determinan la existencia de un hecho ilícito internacional que da lugar a dicha responsabilidad. El proyecto de artículo 1 de la Comisión de Derecho Internacional señala que todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su Responsabilidad Internacional. La Corte realiza en este punto un análisis muy interesante, distinguiendo claramente dos fases de eventos que determinarán dos maneras distintas de atribuir una conducta al Estado de que se trate. La Corte también analizará la eventual existencia de circunstancias especiales que puedan excluir la ilicitud antes de determinar que el hecho ilícito establecido genera Responsabilidad Internacional.

6.1. Condiciones que determinan la existencia del hecho ilícito internacional:

Tradicionalmente se han distinguido dos elementos del hecho ilícito internacional:

- a. Un elemento calificado de subjetivo y constituido por una conducta que ha de poderse atribuir, no al ser humano o a la colectividad de seres humanos que lo realiza materialmente, sino al Estado en su calidad de sujeto de Derecho Internacional; y
- b. Un elemento calificado de objetivo que implica que el Estado al que se atribuye dicha conducta ha dejado de cumplir con ella una obligación internacional a la que estaba sujeto.

El proyecto de artículo 2 de la Comisión de Derecho Internacional, *Elementos del hecho internacionalmente ilícito del Estado*, establece que hay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión es atribuible al Estado según el Derecho Internacional y constituye una violación de una obligación internacional del Estado.

De cumplirse ambas condiciones, estamos ante el hecho ilícito internacional. Sin embargo, cabe resaltar que no todo hecho ilícito internacional genera Responsabilidad Internacional. Antes de concluir ello se debe examinar si efectivamente no media alguna causa que pueda excluir dicha ilicitud. De no mediar dichas causas, se genera la Responsabilidad Internacional, cuya consecuencia inmediata es la creación de una nueva obligación que es la de reparar.

170

Podemos afirmar que no hay excepción alguna al principio según el cual deben darse las dos condiciones para que haya un hecho ilícito internacional (salvo la presencia de causas excluyentes de la ilicitud). Pueden existir otros elementos en uno u otro caso como, por ejemplo, la producción de un acontecimiento exterior o la presencia de un daño,⁷ pero no tienen un carácter necesario, es decir, su presencia o ausencia no afecta la generación o no del hecho ilícito internacional.

Respecto del elemento subjetivo, queda claro que este puede ser tanto activo (acción) como pasivo (omisión). Incluso aquellos casos en que se ha tomado como fundamento la omisión de un Estado para invocar su Responsabilidad Internacional parecen ser más numerosos que aquellos en los que el fundamento ha sido una acción. Esta acción u omisión deben poderse reputar en Derecho Internacional como *un hecho del Estado*, noción que resume el problema de la atribución e imputabilidad; es decir, estaremos ante *un hecho del Estado* cuando una acción determinada le sea imputable a dicho Estado según determinadas reglas. Debemos sin embargo, partir del hecho de que si bien el Estado es una organización real, no puede actuar físicamente como tal. En último análisis, pues, una conducta considerada como *hecho del Estado* no puede ser sino una acción u omisión realizada físicamente por un ser humano o una colectividad de seres humanos (así lo reconoció la Corte Permanente de Justicia Internacional

⁷ Sobre el daño como elemento de la responsabilidad internacional, véase: THIERRY, H. *Droit International Public*. París, 1975, pp. 632 y ss.

en una Opinión Consultiva emitida en el asunto concerniente a los colonos de origen alemán en los territorios cedidos por Alemania a Polonia). De allí, la necesidad de determinar por qué medios y de qué manera se puede reconocer en una acción o una omisión dada un hecho del Estado.

El proyecto preparado por la Comisión de Derecho Internacional destina el capítulo II, *Atribución de un Comportamiento al Estado*, al tratamiento del elemento subjetivo y se ocupa allí del comportamiento de los órganos del Estado, de una persona o entidad que ejerce atribuciones del poder público, de un órgano puesto a disposición de un Estado por otro Estado; de la extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones; del comportamiento bajo la dirección o control del Estado; del comportamiento en caso de ausencia o defecto de las autoridades judiciales; del comportamiento de un movimiento insurreccional o de otra índole; y del comportamiento que el Estado reconoce y adopta como propio.

Respecto del elemento objetivo, este es un elemento específico que marca el carácter distintivo del hecho internacionalmente ilícito y que nos informa que debe considerarse la compatibilidad o incompatibilidad de la conducta de Irán con sus obligaciones contenidas en tratados vigentes o bajo otras reglas del Derecho Internacional aplicables. El capítulo III del proyecto, *Violación de una obligación internacional*, se ocupa de este tema y trata, específicamente, de la existencia de la violación de una obligación internacional, de la obligación internacional en vigencia respecto del Estado, de la extensión en el tiempo de la violación de una obligación internacional, y de la violación consistente en un hecho compuesto.

171

Para fines de este doble examen de los elementos subjetivo y objetivo del hecho ilícito internacional, la Corte realizó una muy interesante distinción en cuanto a las fases en que se desarrollaron los hechos. La primera de estas fases cubre el período del ataque armado a la Embajada norteamericana el 4 de noviembre de 1979; y la segunda fase, los hechos posteriores a la misma.

6.2. Primera fase de eventos: Ataque a la Embajada de EE.UU.

Según el análisis de la Corte, nada sugiere que los militantes, cuando ejecutaron su ataque, tuvieran un status oficial reconocido, es decir, que fueran «agentes» u órganos del Estado iraní. Su conducta no puede ser considerada imputable al Estado sobre esta base. Podría ser considerada imputable, si se prueba que en dicha ocasión actuaron por cuenta del Estado, habiendo sido encargados por algún órgano del Estado iraní de llevar adelante una operación específica. Sin embargo, la información con que contó la Corte no probó ningún vínculo de esa clase.

Es cierto que, previamente, el líder religioso del país, el Ayatollah Khomeini, hizo varias declaraciones públicas acusando a los EE.UU. de ser el responsable de todos los

problemas del país. La información recibida por la Corte prueba además que un representante de los militantes, explicando su acción, hizo expresa referencia a un mensaje dado por Khomeini el 1 de noviembre de 1979. En dicho mensaje, el Ayatollah declaró que era competencia de los estudiantes atacar a los EE.UU. y a Israel, para así presionar al primero a devolver al Sha y detener la gran conspiración que consistía en suscitar una disensión entre las principales corrientes del pensamiento islámico. Sin embargo, en opinión de la Corte, sería ir demasiado lejos el ver en esta declaración una autorización por parte del Ayatollah de llevar adelante una operación específica: la de tomar la Embajada de los EE.UU. Hacer eso, por otro lado, sería una contradicción con las afirmaciones de los propios militantes que reivindicaban para sí el crédito por la toma de la Embajada. Las felicitaciones posteriores hechas por Khomeini a los militantes en la misma noche del ataque y otras declaraciones posteriores en el mismo sentido no alteran la inicial independencia del carácter del ataque a la Embajada por parte de los militantes.

Así pues, según la Corte, el ataque no puede ser considerado imputable al Estado de Irán. Pero ello no quiere decir que dicho Estado esté libre de responsabilidad. Según las Convenciones internacionales invocadas en el presente caso, Irán estaba bajo la obligación de tomar medidas adecuadas, como Estado receptor, para asegurar la protección de la Embajada y Consulado norteamericanos, de sus *staffs*, archivos, medios de comunicación y libertad de movimiento de sus agentes (ver artículos 22, 29, 24, 25, 26, 27 de la Convención de 1961; y artículos 31 par. 3, 40, 33, 28, 34 y 35 de la Convención de 1963).

172

En opinión de la Corte estas no son simplemente obligaciones contractuales, sino obligaciones que se desprenden del Derecho Internacional general. En su opinión, la falta de medidas por parte del Estado iraní obedeció a más que una simple negligencia o falta de medios adecuados. La imputabilidad del Estado iraní no estaría pues determinada por la conducta de los militantes, sino por la propia conducta de los agentes encargados de cumplir con las obligaciones antes mencionadas.

La Corte sostuvo que la total inacción por parte de las autoridades iraníes contrasta con la conducta tomada en ocasión similar el 14 de febrero de 1979. Asimismo, en noviembre de 1979 y enero de 1980, algunas invasiones o intentos de invasión de embajadas extranjeras en Teherán fueron frustrados o controlados rápidamente.

La Corte constató que tampoco se tomaron medidas para prevenir el hecho o para persuadir a los militantes que abandonaran la Embajada, es más, una vez que estuvieron dentro, las autoridades no hicieron esfuerzo alguno para lograr que se pusiera en libertad a los rehenes.

Esta inacción constituye una clara violación de las obligaciones de Irán al amparo de las Convenciones de 1961 y 1963. Respecto de los dos nacionales privados americanos, el art. II,4 del Tratado de Amistad de 1955 establece el deber para las partes de

asegurar la protección constante a los nacionales de la otra en sus respectivos territorios. Y esta obligación es imputable a las propias autoridades del Estado.

Un punto que vale la pena subrayar en este ámbito de análisis es el referido a si la acción u omisión de un particular puede ser reputada como *hecho del Estado*. La respuesta es negativa. La conducta de un particular por sí sola no puede generar la responsabilidad de un Estado. Dicha responsabilidad se genera por la violación de una de las dos obligaciones a que están sometidas las autoridades de todo Estado bajo el Derecho Internacional general: en primer lugar, el deber de prevención, es decir, el deber de proteger a las personas y bienes extranjeros situados en su territorio; y, en segundo lugar, el deber de represión, es decir, la obligación de perseguir y sancionar a aquellos sujetos que han violado los derechos de dichos nacionales extranjeros.

Notemos que estas dos obligaciones no operan si no se suma a ellas la conducta de un particular. Por ejemplo, el deber de prevención no se entendería violado ante la sola falta de protección de la embajada, sino hasta cuando se haya producido un ataque efectivo por parte de particulares. En el caso que examinamos, la conducta de los militantes generó dos obligaciones para Irán: la de prevenir la toma de la embajada y, posteriormente, la de perseguir y sancionar a sus autores. Naturalmente, es en virtud de esas obligaciones y no de los actos en sí de los militantes que se genera el hecho ilícito de Irán.

Ante el hecho de que estos deberes genéricos han de ser cumplidos precisamente por los órganos del Estado, su violación es atribuible al mismo como *hecho del Estado* por un comportamiento de sus órganos.

En ese sentido, es claro el proyecto de artículo 4 de la Comisión que establece que se considerará hecho del Estado, según el Derecho Internacional, al comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado. Dicho proyecto de artículo establece, además, que se entenderá que órgano incluye toda persona o entidad que tenga esa condición según el Derecho interno del Estado.

La Corte concluyó respecto de la primera fase de eventos que las autoridades iraníes:

- a. estaban obligadas, bajo las convenciones en vigencia, a tomar las medidas apropiadas para proteger las instalaciones de la Embajada de los EE.UU. y a su personal diplomático y consular del ataque perpetrado, y respecto de cualquier atentado contra su inviolabilidad, y de asegurar la seguridad de esas otras personas presentes en dichas instalaciones (deber de prevención);
- b. estaban obligadas, como resultado de los pedidos de auxilio, a una acción inmediata (deber de represión);
- c. tenían los medios a su disposición para cumplir con dichas obligaciones (no existían causas que excluyesen la ilicitud); y

d. no cumplieron en absoluto con sus obligaciones.

Se habían cumplido así las dos condiciones para el surgimiento del hecho ilícito internacional.

6.3. Segunda fase de eventos: actos posteriores a la ocupación

Esta fase comprende la serie de actos que ocurrieron seguidamente a la ocupación de la Embajada y Consulados de Tabriz y Shiraz. La acción requerida por las autoridades en ese caso era obvia. Su obligación era hacer inmediatamente todo esfuerzo y tomar, para ello, las medidas adecuadas para poner fin a estos hechos y, en general, reponer el *status quo* y ofrecer una reparación por los daños ocasionados.

Sin embargo, diversas expresiones de aprobación fueron emitidas inmediatamente por numerosas autoridades iraníes, incluyendo a las autoridades religiosas, judiciales, ejecutivas, de policía y otras. Sobre todo, el Ayatollah apoyó tanto la toma de la Embajada como de los rehenes. Más adelante calificó de *raíces podridas* a aquellos que, en Irán, esperaban que él mediara y pidiera a los ocupantes que dejaran la Embajada. Fue muy significativo cuando el 6 de noviembre, él mismo instruyó a los jóvenes que habían ocupado el consulado Iraquí en Kermanshah a que lo dejaran libre. Él mismo prohibió a los miembros del Consejo Revolucionario y a todo oficial responsable que se reunieran con el enviado especial del presidente norteamericano Carter.

174

La política anunciada por Khomeini fue seguida por otras autoridades iraníes y apoyada por ellas en varios otros comunicados posteriores. En opinión de la Corte, la aprobación dada a estos hechos por el Ayatollah y otros órganos del estado iraní, y la decisión de permitir que continuara el estado de los rehenes, convierten la ocupación continua de la Embajada y la detención de los rehenes en un acto del estado. Los militantes se han convertido ahora en agentes del Estado iraní por los cuales el propio estado es internacionalmente responsable.⁸

La orden de la Corte de que se tomaran medidas provisionales, dada el 15 de diciembre de 1979, fue rechazada públicamente por el Ministro de Asuntos Exteriores al día siguiente y fue ignorada por todas las autoridades iraníes. Fue imposible obtener su consentimiento para que, al menos, los rehenes fueran liberados del control de los militantes y fueran puestos bajo control del gobierno o del Consejo Revolucionario. Este hecho hubiera, al menos, ofrecido las normales garantías mínimas para estos casos. De cualquier manera, dicha transferencia no hubiese variado la situación legal en que se encontraban.

⁸ RIPHAGEN, Wilhem. *International Legal Theory: New Frontiers of the Discipline*. R. St. Macdonald and Douglas M. Johnston. La Haya: Martinus Nijhoff Publishers, 1983, p. 588.

La Corte indicó que estas violaciones eran aun más serias que aquellas que derivaron de su falta de prevención a los ataques (ver artículos 22 par. 1, 2 y 3, 29, 25, 26, 27, 24 de la Convención de 1961, y artículo 33 de la Convención de 1963, respecto del *staff* diplomático y consular; el artículo II,4 del Tratado de Amistad de 1955, respecto de los dos nacionales americanos privados; así como los artículos 26 y 29 de la Convención de 1961, respecto de los tres agentes detenidos en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Irán).

Como conclusión del examen de esta segunda fase de hechos, vemos que se ha configurado también el hecho ilícito que genera responsabilidad internacional: se han violado obligaciones internacionales imputables al Estado iraní por actos de sus propios órganos o agentes.

El proyecto de artículo 8, preparado por la Comisión de Derecho Internacional *Comportamiento bajo la dirección o control del Estado*, establece que se considerará hecho del Estado, según el Derecho Internacional, el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si esa persona o ese grupo de personas actúa de hecho por instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado al observar ese comportamiento.

6.4. El sometimiento a tribunales internos

175

La Corte no pudo ignorar otro hecho, el de que las autoridades judiciales de la República Islámica de Irán y el Ministerio de Relaciones Exteriores reiteradamente vocearon la posibilidad de un sometimiento de los rehenes a juicio ante una corte u otro cuerpo similar. Estas amenazas no fueron vistas sino como actos potenciales; sin embargo, la Corte consideró necesario remarcar que si la intención de someter a los rehenes a juicio criminal hubiese sido puesta en práctica, ello hubiese constituido una grave violación de las obligaciones por parte de Irán bajo el artículo 31 par. 1 de la Convención de 1961.

6.5. La existencia de circunstancias especiales

Antes de determinar la Responsabilidad Internacional por parte de Irán, la Corte consideró necesario analizar otro punto: la posibilidad de que puedan existir algunas circunstancias especiales que justifiquen la conducta de Irán.

Irán alegó, en sus dos cartas remitidas a la Corte, que atribuía a los EE.UU. complicidad de parte de la Agencia Central de Inteligencia en el golpe de Estado de 1953 por el que se restauró en el trono de Irán al Sha. La Corte observó, sin embargo, que este problema es de los que, alegados en un procedimiento legal, debían ser claramente establecidos, con todos los requisitos de prueba. En todo caso, consideró que aun si se hubiera establecido este hecho, la cuestión era dilucidar si podía ser considerado

por la Corte como una justificación para la conducta de Irán. La Corte rechazó este alegato. Ello porque el propio Derecho diplomático provee de los medios necesarios de defensa contra actividades ilícitas llevadas a cabo por miembros de misiones diplomáticas o consulares. Las Convenciones de 1961 y 1963 contienen normas expresas sobre el caso en que miembros del personal de una embajada, bajo su privilegio o inmunidad, convenga en abusar de sus funciones, tal como interferencias en los asuntos internos del país receptor o espionaje. Así tenemos los artículos 41 par. 1 y 3, y artículo 9, de la Convención de 1961; y los artículos 55 par. 1 y 2, y artículo 23 par. 1 y 4 de la Convención de 1963.

Por otro lado, la Corte indicó que todo Estado tiene finalmente en sus manos el remedio radical de, si los abusos en las funciones de los miembros de una misión llegan a mostrar serias proporciones, puede romperse las relaciones diplomáticas y pedir el cierre de dicha misión en su país. El gobierno de Irán no empleó dichos remedios puestos a su disposición, especialmente para estos casos. La ofensa que ellos pudieron sentir por causa de la admisión del Sha en EE.UU. no podía, según señaló la Corte, afectar el carácter imperativo de sus obligaciones legales, las que no podían ser alteradas por una tensión diplomática entre ambos Estados.

Así pues la Corte concluyó en que no existieron circunstancias fundamentales que justificaran la conducta de Irán, que incurrió en Responsabilidad Internacional respecto de los EE.UU. Ello generó la obligación de su parte de reparar el daño causado. La Corte señaló, sin embargo, que como dichas violaciones aún continuaban produciéndose, la forma y monto de tal reparación no podía ser determinada en dicha ocasión.

El capítulo V del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional trata de las *Circunstancias que excluyen la ilicitud*, y entre ellas se considera el consentimiento, la legítima defensa, las contramedidas en razón de un hecho internacionalmente ilícito, la fuerza mayor, el peligro extremo, y el estado de necesidad.

7. Decisión de la Corte

- A. 13-2 votos: Irán ha violado de muchas maneras y continúa violando sus obligaciones respecto de los EE.UU. bajo las convenciones vigentes entre ambos países y bajo normas bien establecidas del Derecho Internacional general.
- B. 13-2 votos: Estas violaciones generan la responsabilidad de Irán respecto de EE.UU.
- C. Unánime: Irán debe tomar inmediatamente todos los pasos requeridos para volver a la situación anterior: debe terminar la detención ilícita de los rehenes y entregarlos a la autoridad respectiva. Debe asegurarse además de que existan los medios para que todos ellos salgan a salvo del país. Asimismo deberán entregar todas las instalaciones tomadas.

D. Unánime: Ningún miembro del personal consular o diplomático podrá ser sometido a proceso judicial.

E. 12-3 votos: Irán está bajo la obligación de reparar.

No obstante, debemos indicar que la Corte no desaprovechó la oportunidad para expresar su consternación por la incursión norteamericana en Irán. Una acción tomada en esas circunstancias, cualquiera fuese el motivo, señaló, es una muestra de falta de respeto al procedimiento judicial ya iniciado. La Corte ya había indicado el 15 de diciembre de 1979 que no se tomara ninguna acción por cualquiera de las dos partes que agravara más la tensión entre ambos Estados.

8. Desenlace del caso

La liberación del personal diplomático y consular americano retenido en Irán fue finalmente resultado del acuerdo concluido en Argelia, gracias a la mediación del gobierno argelino por los dos Estados el 19 de enero de 1981. El acuerdo preveía, entre otros puntos, el saldo de la contienda financiera que los opuso por las medidas tomadas por ambas partes. Se acordó confiar el asunto a un tribunal arbitral (el *Tribunal del Diferendo Irano-Americano*) con sede en La Haya. Este recibiría también las reclamaciones de los ciudadanos de ambos Estados por los daños nacidos de las deudas, contratos, expropiaciones y de toda otra medida que afectara sus derechos.