

Una Aproximación al Estudio de la Responsabilidad Internacional de los Estados

El caso de los rehenes estadounidenses en Teherán

Dante M. Negro Alvarado

Bachiller en Derecho PUCP

*Jefe de Prácticas de Derecho Internacional
Público PUCP*

El objetivo del presente artículo es introducirnos al estudio de los aspectos más significativos de la Responsabilidad Internacional de los Estados desde la perspectiva del desarrollo que ha tenido dicha institución en las últimas décadas. Sería sin embargo ambicioso abarcar toda la complejidad de dicha materia en las próximas líneas, máxime si tenemos en cuenta que es una de las instituciones fundamentales y más técnicas del Derecho Internacional Público (1).

Por ello, hemos preferido abordar este tema a través de un caso relativamente reciente, el de la toma de los rehenes norteamericanos en la Embajada de Teherán en 1979. Esto nos ayudará a abarcar otros aspectos que los meramente teóricos así como ciertos puntos claves que se debatieron ante la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ) a raíz de la posición norteamericana, puntos que coincidentemente son los que toda persona que desea introducirse al estudio de la Responsabilidad Internacional debe empezar por conocer.

Conozcamos previamente de forma general cómo se ha desarrollado esta Institución en los últimos años.

Los Trabajos de la Comisión de Derecho Internacional y el Desarrollo Progresivo del Derecho

La Institución de la Responsabilidad Internacional es de origen consuetudinario y ha seguido teniendo como

fuerza de Derecho por muchos años a la costumbre internacional. Sin embargo, durante las conferencias de La Haya de 1930 hubo un intento de codificación, el cual, después de muchos debates, fracasó. Vale decir 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 el nacimiento de las Naciones Unidas y la creación de la Comisión de Derecho Internacional (en adelante CDI) 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 CDI tuvo dos tareas fundamentales: 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 (2). La segunda tarea era la de 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 (3).

En 1949, durante su primera sesión, la CDI incluyó el tema de la Responsabilidad Internacional en su programa de Trabajo, y se vió en la necesidad tanto de codificar normas ya existentes como de crear otras tantas, en un intento de alentar el desarrollo progresivo del Derecho, al cual nos hemos referido. Los primeros debates se cir-

conscribieron nuevamente al tema de los daños ocasionados en la persona y los 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 (4).

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 (5). Trataremos de desarrollar los puntos principales del mismo a lo largo del presente trabajo.

El Asunto de los Rehenes Estadounidenses en la Embajada de Teherán

En febrero de 1979 cae en Irán el régimen monárquico autoritario del Sha Mohamed Reza Pahlevi, quien abandona el país. El Ayatollah Khomeini regresa del exilio en Francia y se inicia un proceso revolucionario de inspiración integrista islámica. Esto da inicio a una serie de enfrentamientos entre Irán y los Estados Unidos cuyo punto más importante lo encontramos en el caso de los rehenes en Teherán (6).

Irán acusaba a EEUU de complicidad en el golpe de estado de 1953 por el que se restauró en el trono de Irán al Sha. Durante los 25 años de permanencia en el poder, éste había permitido una continua injerencia en los asuntos internos iraníes por parte del gobierno norteamericano, una explotación irracional de sus recursos naturales (entre ellos el petróleo) y numerosos crímenes perpetrados en contradicción con todas las normas internacionales y humanitarias (7).

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 estadounidenses que residían en Irán. Estas se agudizaron en octubre de 1979 cuando se informó que EEUU pensaba permitir el ingreso a su territorio del Sha, quien por entonces se hallaba en México para ser puesto bajo tratamiento médico. Ya en febrero de dicho año la embajada norteamericana había sido objeto de un ataque por parte de militantes islámicos, lo que llevó a que las autoridades de EEUU pidieran las garantías de una adecuada protección.

El 22 de octubre de 1979, el Sha ingresa a los EEUU. Es el 4 de noviembre cuando se producen los hechos. Aproximadamente a las 10:30 am., en el transcurso de una demostración de aproximadamente 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 iraní puesto a disposición en virtud de las garantías solicitadas por EEUU simplemente desapareció de la escena. No hicieron aparentemente esfuerzo alguno para prevenir o disuadir el acontecimiento. Durante las 3 horas o más de asalto, se hicieron repetidas llamadas de auxilio por parte de la embajada al Ministerio de Asuntos Iraníes. Pero ninguna fuerza de seguridad fue enviada. Varios documentos y archivos fueron destruidos durante el ataque. Los rehenes detenidos sumaban 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 norteamericana sin status diplomático o consular (8).

EEUU protestó tanto por el ataque como por la toma de los rehenes. El 7 de noviembre fue enviado un representante con un mensaje del presidente de los

EEUU al Ayatollah. La radio de Teherán emitió ese mismo día un mensaje de Khomeini, prohibiendo a los miembros del Consejo Revolucionario y a todos los oficiales responsables de 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 norteamericana. Asimismo, durante este período, varios comunicados fueron emitidos por diversas autoridades iraníes, especialmente religiosas, judiciales y ejecutivas, así como representantes de la policía y las radiofusasoras, manifestando su aprobación a la toma de la embajada, lo que será relevante examinar cuando analicemos la atribución de la responsabilidad al gobierno de Irán (9).

El 28 de noviembre de ese año, EEUU demanda a Irán ante la CIJ, en virtud de la jurisdicción compulsiva de la Corte, a la que se hallaban sometidos ambos estados (10). La Corte emitió su sentencia el 24 de mayo de 1980.

En la demanda presentada ante la CIJ por los EEUU, este estado fija su posición en cuatro puntos principales:

1. Que el gobierno de Irán, al tolerar, alentar y no prevenir ni castigar la conducta de los manifestantes, violó ciertas obligaciones internacionales (en especial aquellas contenidas en los instrumentos mencionados en la nota 10).
2. Que en virtud de dichas obligaciones, el gobierno de Irán estaba bajo la especial obligación de asegurar la libertad de todos los nacionales norteamericanos.
3. Que el gobierno de Irán debía pagar a los EEUU, en el ejercicio de su derecho a la protección diplomática de sus nacionales, una reparación por la violación de dichas obligaciones.
4. Que el gobierno de Irán debía someter ante las autoridades competentes a las personas responsables por los crímenes cometidos contra el personal norteamericano (11).

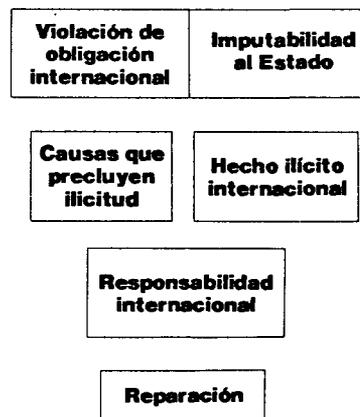
Hemos tomado de la posición estadounidense aquello que mejor puede ayudarnos a esquematizar el funcionamiento de la institución bajo estudio. Como consecuencia de la violación de una serie de obligaciones internacionales (ver el punto 1) imputables al estado de Irán, surge un hecho ilícito. No tra-

teremos de demostrar en este trabajo si es que efectivamente Irán violó o no sus obligaciones internacionales. Bastaría un examen del contenido de las obligaciones vigentes entre ambas partes y de la conducta iraní para llegar a la afirmación de que sí existió una efectiva violación a dichas obligaciones. Más bien, nos detendremos en el análisis de la segunda condición para la existencia del hecho ilícito internacional, que es la imputabilidad, y que es el elemento sobre el que pueden presentarse interesantes problemas.

De cumplirse ambas condiciones, estaríamos ante el hecho ilícito internacional. Sin embargo, no todo hecho ilícito internacional genera responsabilidad internacional. Antes de dar este paso, se debe examinar si efectivamente no medió alguna causa que precluyera la ilicitud. Las causas comunmente aceptadas como precluyentes de la ilicitud de un hecho internacional son el consentimiento, las contramedidas respecto de otro hecho ilícito internacional, la fuerza mayor, el caso fortuito, el peligro extremo, el estado de necesidad y la legítima defensa, todas ellas incluídas y reguladas en el proyecto de artículos preparados por la CDI (12).

De no mediar, pues, dichas causas, se generaría la Responsabilidad Internacional, cuya consecuencia inmediata es la creación de una nueva obligación que es la de reparar. Esta reparación puede consistir tanto en procurar volver las cosas al estado anterior (ver punto 2) como en resarcir pecuniariamente los daños causados irreversiblemente (ver el punto 3) (13).

Podríamos resumir todo lo dicho anteriormente en el siguiente cuadro:



Por último, se pretende que Irán cumpla con su deber de represión (punto 4), obligación que aún tiene posibilidad de cumplir.

Pasemos ahora a analizar los puntos más importantes que se ha esbozado.

Elementos del Hecho Internacionalmente Ilícito

Habíamos señalado que el hecho internacionalmente ilícito, para su configuración, debía cumplir con dos condiciones. Tradicionalmente, se ha 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.
- 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 (14).

Respecto del elemento subjetivo, éste puede ser tanto activo (acción) como pasivo (omisión). Esta acción u omisión debe poderse reputar en Derecho Internacional como un "hecho del Estado", noción que resume el problema de la atribución o imputabilidad, es decir, del elemento subjetivo. Debemos partir del hecho de que si bien el estado es una entidad organizada 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 por una colectividad de seres humanos. 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. Sin entrar por ahora en mayores detalles, podemos decir que por regla general, se atribuye al estado la conducta de sus órganos o agentes, cualquiera que sea la posición que ocupa en la jerarquía interna del mismo.

Respecto del elemento objetivo, éste es un elemento específico que marca el carácter distintivo del hecho ilícito internacional frente a otros hechos del estado a los que el Derecho Internacional atribuye consecuencias jurídicas. El contraste entre el comportamiento

adoptado de hecho y el que jurídicamente debería haber tenido constituye, en efecto, la esencia misma de la ilicitud (15).

Podemos afirmar que no hay excepción alguna al principio según el cual deben darse dos condiciones para que haya un hecho ilícito internacional. Pueden existir otros elementos en uno u otro caso, como por ejemplo la producción de un acontecimiento exterior, o la presencia del daño (elemento tradicionalmente considerado) pero no tienen un carácter necesario, es decir, su presencia o ausencia no afecta la generación o no del hecho ilícito internacional (16).

Análisis del Caso

Habíamos señalado anteriormente que la prueba de la violación de las obligaciones internacionales por parte de Irán había quedado demostrada durante el proceso. Aboquémonos pues a analizar la segunda condición para la configuración del hecho ilícito internacional, es decir, la imputabilidad de dichos acontecimientos al estado en mención.

Habíamos dejado sentado como principio básico que un hecho del estado es aquel ejecutado por un órgano o agente del mismo. Pero nada sugiere que los militantes cuando ejecutaron su ataque tuvieran un status oficialmente reconocido. Su condición no puede ser considerada pues imputable al estado sobre esta base. Sin embargo, pudo haberse dado otro supuesto, y es que se pruebe que en dicha ocasión, actuaron "por cuenta" del estado, es decir, que sin ser agentes oficiales, hayan sido encargados por algún órgano del estado iraní de llevar adelante una operación específica. Sin embargo, durante el proceso seguido ante la CIJ no se probó ningún vínculo de esa naturaleza (17).

Es interesante precisar la coyuntura que se presentó al respecto. Previamente a los hechos el líder religioso del país, el Ayatollah Khomeini había hecho varias declaraciones públicas acusando a los EEUU de ser el responsable de todos los problemas del país. En un mensaje emitido el 1 de noviembre declaró incluso que competía a los estudiantes iraníes atacar tanto a EEUU como a Israel para así presionar al primero a devolver al Sha. Sin embargo, la Corte opinó que ver en esta declaración una autorización o una orden de llevar adelante una operación específica, sería ir demasiado lejos. Las felicitacio-

nes posteriores hechas por Khomeini a raíz de los hechos no alterarían la inicial independencia del carácter del ataque a la Embajada (18).

Hasta aquí no encontramos indicios que nos lleve a reputar tales acontecimientos como "hechos del estado".

No obstante, nos queda un tercer punto de análisis. Debemos partir de la pregunta de si el estado es responsable por la conducta de sus particulares. En otras palabras, ¿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 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. 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 es que 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 haya sucedido un ataque efectivo por los 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. Pero es en virtud de dichas obligaciones y no de los actos en sí de los militantes que se generaría la responsabilidad del estado iraní.

Ante el hecho de que estos deberes genéricos han de ser cumplidos precisamente por los órganos del estado, su violación sería atribuible al mismo como "hecho del estado" por un comportamiento de sus órganos o agentes, primer supuesto al que hicimos referencia. Dichas autoridades no tomaron las medidas necesarias para prevenir el hecho o para persuadir a los militantes que abandonarían 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.

La CIJ, luego de analizar los hechos

ocurridos el día de la toma de la embajada, pasó a examinar los hechos posteriores y llegó a una solución distinta. Veamos.

Numerosas expresiones de aprobación fueron emitidas inmediatamente por numerosas autoridades iraníes en apoyo a la acción llevada adelante por los militantes. El propio Ayatollah calificó de "raíces podridas" a aquellos en Irán que esperaban que él mediara y pidiera a los militantes que dejasen la embajada. El mismo prohibió a los miembros del Consejo Revolucionario y a todo oficial responsable que se reunieran con el enviado especial del presidente Carter (19).

Según la CIJ, la aprobación dada a estos hechos por Khomeini y otros órganos del estado iraní, y la decisión de permitir que continuara el estado de los rehenes, convierte la ocupación continua de la embajada y la detención de los rehenes en un acto del estado, pero bajo otro supuesto. Los militantes se han convertido ahora en agentes del estado iraní, por los cuales el propio estado se hace internacionalmente responsable.

Es interesante el punto de vista de la CIJ. Para ella, una conducta "relacionada", como son las declaraciones de apoyo emitidas por parte de los órganos del estado, puede convertir el status de las personas que no actúan por cuenta del mismo en un comportamiento tal como el de los propios agentes del estado, para los propósitos de una responsabilidad internacional debido a una violación continua de una obligación internacional (20).

Hemos, pues, probado la imputabilidad de los hechos acontecidos al estado iraní, analizando dos fases, en cada una de las cuales se llegó a una misma solución, pero por caminos diversos. Por el primero, a la violación de los órganos o agentes del estado de sus deberes de prevención y represión, se sumó la conducta de los particulares; y por el segundo, la acción directa de dichos agentes y órganos generó la responsabilidad de Irán.

Se cumplen así las dos condiciones del hecho ilícito internacional. Pero como habíamos señalado anteriormente, este solo hecho no generaría responsabilidad, salvo que no mediara alguna circunstancia especial. La CIJ concluyó que no existieron dichas circunstancias y que por lo tanto se había generado la

responsabilidad internacional del estado, el que como consecuencia de ello, se hallaba obligado a reparar por el perjuicio creado (21).

Un Análisis Final

Hemos tratado de esbozar en estas pocas líneas el esquema principal que debe seguir todo análisis sobre el surgimiento de la responsabilidad internacional de los estados. Tanto el examen de los dos elementos del hecho ilícito internacional como de la presencia de las posibles causas precluyentes de la ilicitud son fundamentales y como lo hemos visto sobre todo en lo que toca al elemento subjetivo, son muchas veces muy técnicos y sofisticados. El tema es muy rico y amplio y muchos puntos quedan por tratar tales como la naturaleza esencial o no del daño, la consecuencia de la violación de las obligaciones erga omnes, el carácter reparador o sancionador de la institución, etc.

En lo que a la labor de la CDI concierne, uno de los caminos iniciados es juntamente con la segunda parte del proyecto de artículos sobre los actos ilícitos, el tema de la responsabilidad internacional por actividades lícitas, pero ultrapeligrosas, materia que requerirá de un gran esfuerzo de desarrollo progresivo del Derecho. Y es que en un mundo cada vez más integrado, donde las fronteras políticas son cada vez menos trascendentales, el tema de la responsabilidad internacional cobra vital importancia para asegurar el normal desempeño de los sujetos del derecho internacional en esta búsqueda por la integración y la cooperación total y definitiva.

NOTAS

- (1) Muchos autores coinciden en el hecho de que la ausencia de una institución como la Responsabilidad Internacional que intenta reparar las consecuencias de las violaciones de las obligaciones internacionales de los estados, desalentaría el deber de los mismos de conducirse según el Derecho Internacional. En esta línea véase: VERDROSS, A. *Derecho Internacional Público*, Madrid 1982, pp. 352.
- (2) 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 (CIJ, 1969).
- (3) Nos encontramos ante los efectos

"cristalizador" y "constitutivo" de los que habla la CIJ en el Asunto de la Plataforma Continental (ver la nota anterior).

- (4) 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*, Minnessota, 1987, p. 520.
- (5) Actualmente, la CDI continúa trabajando en un segundo proyecto de artículos, esta vez sobre el contenido, formas y grados de la Responsabilidad Internacional, es decir, sobre las formas de determinar las consecuencias que el Derecho Internacional atribuye a un hecho ilícito (sanción, reparación, etc.), la relación entre estas consecuencias y las formas concretas que puede asumir.
- (6) Para mayor información ver *Almanaque Mundial 1989*, p. 427.
- (7) Official Documents, ICJ. "Judgement", EN: *American Journal of International Law*, vol. 74, 1980. p. 751.
- (8) COMBACAU, J. *Droit International Public*, Paris, 1989, p. 80.
- (9) Official Documents ... pp. 752 y ss.
- (10) Esta jurisdicción compulsiva se estableció en los protocolos adicionales de las Convenciones de Viena de 1961 y 1963 sobre relaciones diplomáticas y consulares, en vigor para ambos estados, respecto de la interpretación o aplicación de las mismas. También se hallaba establecida en la Convención sobre Prevención y Represión de Crímenes contra personas protegidas internacionalmente incluyendo Agentes Diplomáticos, de 1973, y en el Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares entre EEUU e Irán, de 1955.
- (11) Official Documents ... pp. 748-749.
- (12) Proyecto de artículos de la CDI reproducido en: *Revista de Derecho*, Nº 3, 1984. PUC.
- (13) Para una mayor información ver: HENKIN, ... pp. 552 y ss.
- (14) Anuario de la CDI, 1973, vol. II, pp. 182-183.
- (15) *Ibid.*, p. 185.
- (16) Sobre el daño como elemento de la Responsabilidad Internacional véase: THIERRY, H. *Droit International Public*. Paris 1975, pp. 632 y ss.
- (17) Official Documents ... p. 768.
- (18) *Ibid.*
- (19) Official Documents ... p. 772.
- (20) RIPHAGEN, Wilhelm. *International Legal Theory: New Frontiers of the Discipline*. R. St. Macdonald and Douglas M. Johnston. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1983, p. 588.
- (21) Official Documents ... p. 781.

D&S