

65. CASO RELATIVO AL PERSONAL DIPLOMATICO Y CONSULAR DE LOS ESTADOS UNIDOS EN TEHERAN

Fallo de 24 de mayo de 1980

En su fallo en el caso relativo al personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán, la Corte decidió: 1) Que el Irán había violado y continuaba violando las obligaciones que tenía para con los Estados Unidos; 2) Que esas violaciones comprometían la responsabilidad del Irán; 3) Que el Irán debía liberar inmediatamente a los nacionales de los Estados Unidos detenidos como rehenes y entregar inmediatamente a la Potencia protectora los locales de la Embajada; 4) Que ningún miembro del personal diplomático y consular de los Estados Unidos podría ser retenido en el Irán para ser sometido a forma alguna de procedimiento judicial o para participar en él en calidad de testigo; 5) Que el Irán tenía la obligación de indemnizar a los Estados Unidos por los perjuicios ocasionados, y 6) Que la forma y el monto de esa indemnización serían decididos por la Corte en caso de que las partes no pudieran llegar a un acuerdo al respecto. (El texto completo del párrafo dispositivo se reproduce en el anexo a este resumen.)

Esas decisiones fueron adoptadas por amplias mayorías: la 1) y la 2), por 13 votos contra 2; la 3) y la 4), por unanimidad; la 5), por 12 votos contra 3; la 6), por 14 votos contra 1 (los votos se indican nominalmente en el anexo).

*
* *

El Magistrado Lachs, que votó contra el párrafo 5 de la parte dispositiva, agregó una opinión separada. Agregaron opiniones disidentes el Magistrado Morozov, que votó contra los párrafos 1, 2, 5 y 6, y el Magistrado Tarazi, que votó contra los párrafos 1, 2 y 5.

Procedimiento ante la Corte (Párrafos 1 a 10)

En su fallo, la Corte recuerda que el 29 de noviembre de 1979 los Estados Unidos de América incoaron actuaciones contra el Irán en un caso derivado de la situación de su Embajada en Teherán y sus Consulados en Tabriz y Shiraz, así como del secuestro y la detención en calidad de rehenes de su personal diplomático y consular en el Irán y de otros dos ciudadanos de los Estados Unidos. Los Estados Unidos pidieron al mismo tiempo que se indicaran medidas provisionales, y la Corte, mediante una providencia adoptada unánimemente el 15 de diciembre de 1979, indicó que, en espera del fallo definitivo, la Embajada debía devolverse inmediatamente y los rehenes debían ser inmediatamente liberados (véase el comunicado de prensa No. 80/1).

Las actuaciones continuaron de conformidad con el Estatuto y el Reglamento de la Corte. Los Estados Unidos presentaron una memoria, y los días 18, 19 y 20 de marzo de 1980 la Corte celebró vistas públicas al final

de las cuales los Estados Unidos, en sus conclusiones finales, le pidieron que fallara y declarara, entre otras cosas, que el Gobierno del Irán había violado sus obligaciones jurídicas internacionales para con los Estados Unidos y debía: asegurar la inmediata liberación de los rehenes; brindar al personal diplomático y consular de los Estados Unidos la protección y las inmunidades a las que tenían derecho (incluida la inmunidad de toda forma de juicio penal) y proporcionarles los medios para abandonar el territorio del Irán; entregar a las personas responsables de los delitos cometidos a las autoridades iraníes competentes para que fueran procesadas, o extraditarlas a los Estados Unidos; y pagar a los Estados Unidos una indemnización cuya cuantía determinarían posteriormente la Corte.

El Irán no compareció en las actuaciones. No presentó una contramemoria ni estuvo representado en las vistas, ni se presentaron, por consiguiente, alegatos en su nombre. No obstante, su posición quedó definida en dos cartas dirigidas a la Corte por su Ministro de Relaciones Exteriores el 9 de diciembre de 1979 y el 16 de marzo de 1980, respectivamente. En ellas, el Ministro mantuvo, entre otras cosas, que la Corte no podía ni debía conocer del asunto.

Los hechos (Párrafos 11 a 32)

La Corte lamenta que el Irán no haya comparecido para presentar sus argumentos. La incomparecencia del Irán hace que se aplique el Artículo 53 del Estatuto, con arreglo al cual se requiere que la Corte, antes de fallar a favor del demandante, se asegure de que la demanda está bien fundada en cuanto a los hechos.

A ese respecto, la Corte señala que se ha puesto a su disposición, en los documentos presentados por los Estados Unidos, una gran cantidad de información procedente de diversas fuentes, incluidas numerosas declaraciones oficiales de las autoridades iraníes y de las estadounidenses. Esa información, observa la Corte, es plenamente coincidente en cuanto a los principales hechos, y toda ella ha sido notificada al Irán sin dar lugar a ningún desmentido. Por consiguiente, la Corte está convencida de que las alegaciones de hecho en las que los Estados Unidos basan su demanda están bien fundadas.

Admisibilidad (Párrafos 33 a 44)

Con arreglo a la jurisprudencia establecida por la Corte, ésta está obligada, en virtud del Artículo 53 de su Estatuto, a investigar, por propia iniciativa, cualquier cuestión preliminar de admisibilidad o competencia que pueda plantearse.

Con respecto a la admisibilidad, la Corte, tras examinar las consideraciones expuestas en las dos cartas del Irán, declara que no halla motivo alguno para con-

cluir que no pueda o no deba conocer del asunto. Tampoco halla incompatibilidad alguna entre la continuación de las actuaciones judiciales ante la Corte y la creación por el Secretario General de las Naciones Unidas, con el consentimiento de ambos Estados, de una Comisión a la que se ha encomendado realizar una misión de determinación de los hechos en el Irán, escuchar las quejas del Irán y facilitar la solución de la crisis existente entre los dos países.

Competencia
(Párrafos 45 a 55)

Habiendo citado los Estados Unidos cuatro instrumentos como fundamento de la competencia de la Corte para conocer de su demanda, la Corte determina que tres de ellos, a saber, los Protocolos Facultativos a las dos Convenciones de Viena de 1961 y 1963 sobre las Relaciones Diplomáticas y las Relaciones Consulares, respectivamente, y el Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares concertado en 1955 entre los Estados Unidos y el Irán, constituyen efectivamente tal fundamento.

La Corte no considera, sin embargo, que sea necesario examinar en el presente fallo la cuestión de si el artículo 13 del cuarto instrumento citado, a saber, la Convención de 1973 sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, constituye un fundamento suficiente para el ejercicio de su competencia respecto a la demanda de los Estados Unidos.

FONDO DEL ASUNTO: *Atribuibilidad al Estado iraní de los actos denunciados y violación por el Irán de ciertas obligaciones*
(Párrafos 56 a 94)

La Corte tiene que asegurarse también, con arreglo al Artículo 53 de su Estatuto, de que la demanda esté bien fundada en cuanto al derecho. Con ese objeto, examina los actos denunciados a fin de determinar hasta qué punto pueden atribuirse jurídicamente al Estado iraní (como entidad diferenciada de los ocupantes de la Embajada) y si son compatibles o incompatibles con las obligaciones asumidas por el Irán en virtud de tratados vigentes u otras normas aplicables de derecho internacional

a) *Los sucesos del 4 de noviembre de 1979*
(Párrafos 56 a 68)

La primera fase de los sucesos que dieron lugar a la demanda de los Estados Unidos comprende el ataque armado realizado contra la Embajada de ese país el 4 de noviembre de 1979 por estudiantes musulmanes seguidores de la política del Imán (mencionados en adelante en el fallo como "los militantes"), la ocupación de sus locales, el secuestro de sus ocupantes como rehenes, la apropiación de sus bienes y archivos y el comportamiento de las autoridades iraníes frente a esos hechos.

La Corte señala que la conducta de los militantes en esa ocasión sólo podría atribuirse directamente al Estado iraní si se demostrara que de hecho habían actuado en su nombre. La información de que dispone la Corte no basta para determinarlo con la debida certidumbre. Sin embargo, el Estado iraní—que, en su calidad de Estado ante el que estaba acreditada la misión, estaba obligado a tomar las medidas apropiadas para proteger la Embajada de los Estados Unidos—no hizo nada para prevenir el ataque, detenerlo antes de que se completara u obligar a los militantes a retirarse de los locales y liberar a los rehenes. Esa inacción contrastaba

con el comportamiento de las autoridades iraníes en varias ocasiones similares ocurridas en el mismo período, en las que habían tomado las medidas apropiadas. La Corte resuelve que constituye una evidente y grave violación de las obligaciones asumidas por el Irán respecto a los Estados Unidos en virtud del párrafo 2 del artículo 22 y los artículos 24, 25, 26, 27 y 29 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, de los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y del párrafo 4 del artículo II del Tratado de 1955. El no proteger a los Consulados de Tabriz y Shiraz había representado nuevas violaciones de la Convención de 1963.

Por consiguiente, la Corte debe concluir que el 4 de noviembre de 1979 las autoridades iraníes conocían plenamente sus obligaciones con arreglo a las convenciones vigentes, así como la urgente necesidad de actuar, y que disponían de los medios necesarios para cumplir sus obligaciones, pero que no lo habían hecho.

b) *Evolución a partir del 4 de noviembre de 1979*
(Párrafos 69 a 79)

La segunda fase de los sucesos en que se basa la demanda de los Estados Unidos comprende toda la serie de hechos que ocurrieron después de la ocupación de la Embajada por los militantes. Aunque el Gobierno iraní estaba obligado a tomar todas las medidas apropiadas para poner fin a la transgresión de la inviolabilidad de los locales y el personal de la Embajada, y a ofrecer una indemnización por los daños, no hizo nada de esa índole. Por el contrario, numerosas autoridades iraníes se expresaron inmediatamente de un modo aprobatorio. El propio Ayatollah Jhomeini proclamó el respaldo por el Estado iraní de la ocupación de los locales y de la detención de los rehenes. Describió la Embajada como un "centro de espionaje", declaró que los rehenes (con algunas excepciones) permanecerían "arrestados" hasta que los Estados Unidos hubieran entregado al anterior Sha y sus propiedades al Irán, y prohibió toda negociación con los Estados Unidos al respecto. Una vez que ciertos órganos del Estado iraní dieron así su aprobación a los actos denunciados y decidieron perpetuarlos como un medio de presión contra los Estados Unidos, esos actos se transformaron en actos del Estado iraní: los militantes se convirtieron en agentes de ese Estado, que pasó a ser internacionalmente responsable por sus actos. Durante los seis meses siguientes, no hubo ningún cambio material en la situación. La providencia dictada por la Corte el 15 de diciembre de 1979 fue rechazada públicamente por el Irán, en tanto que el Ayatollah declaró que la detención de los rehenes continuaría hasta que el nuevo Parlamento iraní hubiera decidido su sino.

La decisión de las autoridades iraníes de que continuara la ocupación de la Embajada y la detención como rehenes de su personal dio lugar a repetidas y numerosas violaciones de las obligaciones convencionales del Irán, además de las ya cometidas en el momento de la ocupación de la Embajada (Convención de 1961: artículos 22, 24, 25, 26, 27 y 29; Convención de 1963: artículo 33, entre otros; Tratado de 1955, párrafo 4 del artículo II).

Con respecto al Encargado de Negocios y los otros dos miembros de la misión de los Estados Unidos que han sido mantenidos en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Irán desde el 4 de noviembre de 1979, la Corte resuelve que las autoridades iraníes les han privado de la protección y las facilidades necesarias para que puedan abandonar a salvo el Ministerio. En consecuencia, la Corte estima que ha habido respecto a ellos

violaciones de los artículos 26 y 29 de la Convención de Viena de 1961.

Tomando nota, además, de que varias autoridades iraníes han amenazado con procesar ante un tribunal a algunos de los rehenes, o con obligarles a comparecer como testigos, la Corte considera que, si se llevara a cabo, esa intención constituiría una violación del artículo 31 de la misma Convención.

c) *Posible existencia de circunstancias especiales* (Párrafos 80 a 89)

La Corte considera que debe examinar la cuestión de si el comportamiento del Gobierno iraní podría estar justificado por la existencia de circunstancias especiales, pues el Ministro iraní de Relaciones Exteriores alegó en las dos cartas que envió a la Corte que los Estados Unidos habían realizado actividades delictivas en el Irán. La Corte considera que, aunque pudieran probarse esas presuntas actividades, no podrían oponerse a la demanda de los Estados Unidos, ya que el derecho diplomático prevé la posibilidad de romper las relaciones diplomáticas o de declarar *persona non grata* a los miembros de las misiones diplomáticas o consulares que realicen actividades ilícitas. La Corte concluye que el Gobierno del Irán recurrió a la coerción contra la Embajada de los Estados Unidos y su personal, en vez de hacer uso de los medios normales de que disponía.

d) *Responsabilidad internacional* (Párrafos 90 a 92)

La Corte decide que el Irán, al cometer sucesivos y continuados incumplimientos de las obligaciones que le imponían las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, el Tratado de 1955 y las normas aplicables de derecho internacional, ha incurrido en responsabilidad hacia los Estados Unidos. Como consecuencia de ello, el Estado iraní está obligado a indemnizar a los Estados Unidos por los perjuicios causados. No obstante, como esos incumplimientos continúan aún, no puede determinarse todavía la forma y la cuantía de la indemnización.

Al mismo tiempo, la Corte considera que es esencial reiterar las observaciones que hizo en su providencia de 15 de diciembre de 1979 sobre la importancia de los principios de derecho internacional que rigen las relaciones diplomáticas y consulares. Tras resaltar la particular gravedad del caso, derivada del hecho de que no son individuos o grupos privados los que han desconocido la inviolabilidad de una embajada, sino el propio gobierno del Estado ante el que está acreditada la misión, la Corte señala a la atención de toda la comunidad internacional el daño irreparable que pueden causar sucesos como los sometidos a la Corte. Esos sucesos no pueden por menos de menoscabar una construcción jurídica cuidadosamente elaborada, cuyo mantenimiento es vital para la seguridad y el bienestar de la comunidad internacional.

e) *Operación realizada por los Estados Unidos en el Irán los días 24 y 25 de abril de 1980* (Párrafos 93 y 94)

Con respecto a la operación realizada en el Irán por unidades militares de los Estados Unidos los días 24 y 25 de abril de 1980, la Corte manifiesta que no puede por menos de lamentarla. Tiene que señalar que una operación realizada en esas circunstancias, por cualquier motivo, por fuerza ha de menoscabar el respeto al procedimiento judicial en las relaciones internacionales. Sin embargo, la cuestión de la legalidad de esa operación no puede influir en la evaluación del com-

portamiento del Irán el 4 de noviembre de 1979. Por consiguiente, esa operación no modifica las conclusiones a las que ha llegado la Corte.

*
* * *

Por todas esas razones, la Corte pronuncia el fallo reproducido enteramente a continuación:

PARTE DISPOSITIVA DEL FALLO

“LA CORTE*,

“1. Por 13 votos contra 2,

“*Decide* que, con el comportamiento demostrado por la Corte en el presente fallo, la República Islámica del Irán ha violado en varios aspectos y continúa violando obligaciones que tiene para con los Estados Unidos de América en virtud de convenciones internacionales en vigor entre los dos países y de normas de derecho internacional general consagradas por una larga práctica;

“VOTOS A FAVOR: Sir Humphrey Waldock, Presidente; Sr. Elias, Vicepresidente; Sr. Forster, Sr. Gros, Sr. Lachs, Sr. Nagendra Singh, Sr. Ruda, Sr. Mosler, Sr. Oda, Sr. Ago, Sr. El-Erian, Sr. Sette-Camara y Sr. Baxter, Magistrados;

“VOTOS EN CONTRA: Sr. Morozov y Sr. Tarazi, Magistrados.

“2. Por 13 votos contra 2,

“*Decide* que las violaciones de estas obligaciones comprometen la responsabilidad de la República Islámica del Irán para con los Estados Unidos de América, de conformidad con el derecho internacional;

“VOTOS A FAVOR: Sir Humphrey Waldock, Presidente; Sr. Elias, Vicepresidente; Sr. Forster, Sr. Gros, Sr. Lachs, Sr. Nagendra Singh, Sr. Ruda, Sr. Mosler, Sr. Oda, Sr. Ago, Sr. El-Erian, Sr. Sette-Camara y Sr. Baxter, Magistrados;

“VOTOS EN CONTRA: Sr. Morozov y Sr. Tarazi, Magistrados.

“3. Por unanimidad,

“*Decide* que el Gobierno de la República Islámica del Irán debe adoptar inmediatamente todas las medidas para remediar la situación resultante de los acontecimientos del 4 de noviembre de 1979 y de lo ocurrido como consecuencia de estos acontecimientos, y con este fin:

“a) Debe poner fin inmediatamente a la detención ilícita del Encargado de Negocios de los Estados Unidos, de los demás miembros del personal diplomático y consular de los Estados Unidos y de los demás nacionales de los Estados Unidos detenidos como rehenes en el Irán, y debe poner en libertad inmediatamente a todas estas personas sin excepción y confiarlas a la Potencia protectora (artículo 45 de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas);

“b) Debe entregar inmediatamente a la Potencia protectora los locales, bienes, archivos y documentos de la Embajada de los Estados Unidos en Teherán y de sus Consulados en el Irán.

* Compuesta como sigue: *Presidente*: Sir Humphrey Waldock; *Vicepresidente*: Elias; *Magistrados*: Forster, Gros, Lachs, Morozov, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Tarazi, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara y Baxter.

"4. Por unanimidad,

"*Decide* que ningún miembro del personal diplomático y consular de los Estados Unidos podrá ser retenido en el Irán para ser sometido a forma alguna de procedimiento judicial o para participar en calidad de testigo.

"5. Por 12 votos contra 3,

"*Decide* que el Gobierno de la República Islámica del Irán tiene la obligación de indemnizar al Gobierno de los Estados Unidos de América por los perjuicios que han ocasionado a este último los acontecimientos del 4 de noviembre de 1979 y lo ocurrido como consecuencia de estos acontecimientos.

"VOTOS A FAVOR: Sir Humphrey Waldock, Presidente; Sr. Elias, Vicepresidente; Sr. Forster, Sr. Gros, Sr. Nagendra Singh, Sr. Ruda, Sr. Mosler, Sr. Oda, Sr. Ago, Sr. El-Erian, Sr. Sette-Camara y Sr. Baxter, Magistrados;

"VOTOS EN CONTRA: Sr. Lachs, Sr. Morozov y Sr. Tarazi, Magistrados.

"6. Por 14 votos contra 1,

"*Decide* que la forma y el monto de esa indemnización serán decididos por la Corte en el caso en que las partes no puedan llegar a un acuerdo al respecto, y se reserva para ese fin los procedimientos subsiguientes del caso.

"VOTOS A FAVOR: Sir Humphrey Waldock, Presidente; Sr. Elias, Vicepresidente; Sr. Forster, Sr. Gros, Sr. Lachs, Sr. Nagendra Singh, Sr. Ruda, Sr. Mosler, Sr. Tarazi, Sr. Oda, Sr. Ago, Sr. El-Erian, Sr. Sette-Camara y Sr. Baxter, Magistrados;

"VOTOS EN CONTRA: Sr. Morozov, Magistrado."

RESUMEN DE LAS OPINIONES AGREGADAS AL FALLO

El *Magistrado Lachs* indicó que votaba en contra de la primera parte del párrafo dispositivo 5, por considerarlo redundante. Una vez establecida la responsabilidad, toda la cuestión de la indemnización debía haberse dejado para el procedimiento subsiguiente, incluida la cuestión de su forma y monto, como se preveía en el fallo.

En la opinión se destaca la importancia del fallo para el derecho diplomático, y en su mayor parte está dedicada a la cuestión de la solución práctica por medios diplomáticos de la controversia entre las partes. Una vez aclaradas por el fallo las cuestiones jurídicas, las partes deberían actuar rápidamente y esforzarse al máximo por disipar la tirantez y la desconfianza, y para ello puede ser importante la iniciativa de un tercero. El magistrado Lachs prevé a ese respecto un papel especial para el Secretario General de las Naciones Unidas y la labor de una comisión especial u órgano de mediación. En vista de la gravedad de la situación, se requiere urgentemente una solución.

*
* *

En su opinión disidente, el *Magistrado Morozov* indica que el párrafo dispositivo 1 del fallo está redactado de tal modo que no se limita a la cuestión de las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, sino que abarca también, si se interpreta conjuntamente con algunos párrafos de los considerandos, la cuestión de las presuntas violaciones del Tratado de Amistad, Relaciones

Económicas y Derechos Consulares concertado en 1955 entre el Irán y los Estados Unidos; a su juicio, ese Tratado no da a las partes un derecho incondicional a invocar la jurisdicción obligatoria de la Corte y, en las circunstancias del caso, la Corte no tiene de hecho competencia alguna para considerar las presuntas violaciones.

Por otra parte, señala el Magistrado Morozov, los Estados Unidos cometieron durante el período de las deliberaciones judiciales muchas acciones ilícitas, que culminaron en la invasión militar del territorio de la República Islámica del Irán, y han perdido, por tanto, el derecho a invocar el Tratado en sus relaciones con el Irán.

El Magistrado Morozov votó en contra de los párrafos dispositivos 2, 5 y 6 porque había observado que los Estados Unidos de América habían emprendido una serie de acciones contra el Irán durante las deliberaciones judiciales, en particular la congelación por los Estados Unidos de muy cuantiosos activos iraníes, combinada con la intención, claramente expresada en una declaración hecha por el Presidente de los Estados Unidos el 7 de abril de 1980, de hacer uso de esos activos, si fuera necesario, de conformidad con decisiones que serían adoptadas en el fuero interno de los Estados Unidos; eso significaba que los Estados Unidos estaban actuando como "juez" en su propia causa. A juicio del Magistrado Morozov, la situación, creada por las acciones de los Estados Unidos, en la que la Corte realizó sus deliberaciones judiciales en el caso no tenía precedente en toda la historia de la administración de la justicia internacional, ya fuera ante la Corte o ante cualquier otra institución judicial internacional. Los Estados Unidos, que habían causado graves perjuicios al Irán, habían perdido tanto la autoridad jurídica como la moral para exigir al Irán la indemnización a la que se hace referencia en los párrafos 2, 5 y 6.

El Magistrado Morozov considera también que en algunos de los considerandos del fallo se describen las circunstancias del caso de un modo incorrecto o tendencioso.

Considera que, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, la Corte, desde un punto de vista puramente jurídico, podía haber llamado la atención hacia el hecho innegable de que el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que establece el derecho de legítima defensa al que los Estados Unidos de América se referían en relación con los sucesos de los días 24 y 25 de abril, sólo puede invocarse "en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas", y que no hay prueba alguna de que haya habido un ataque armado contra los Estados Unidos.

El Magistrado Morozov subraya también que debía haberse incluido en el fallo alguna indicación en el sentido de que la Corte consideraba que el arreglo de la controversia entre los Estados Unidos y la República Islámica del Irán debía alcanzarse exclusivamente por medios pacíficos.

*
* *

El *Magistrado Tarazi* votó a favor de los párrafos dispositivos 3 y 4 del fallo porque consideraba que la ocupación de la Embajada y la detención en concepto de rehenes de sus ocupantes constituían una violación de las disposiciones de las Convenciones de Viena de 1961 y 1963 sobre Relaciones Diplomáticas y sobre Relaciones Consulares.

Por otra parte, el Magistrado Tarazi se consideró obligado a votar en contra del párrafo dispositivo 1 porque consideraba que sólo las Convenciones de Viena de 1961 y 1963 conferían a la Corte competencia en el presente caso.

También votó en contra de los párrafos 2 y 5 porque, a su juicio, la Corte, en la presente fase de las actuaciones y considerando las circunstancias concomitantes, no podía adoptar decisión alguna en cuanto a

la responsabilidad del Gobierno de la República Islámica del Irán.

Por otra parte, el Magistrado Tarazi votó a favor del párrafo 6 por considerar que, en caso de que hubiera obligación de indemnizar, la indemnización debería ser determinada y evaluada por la Corte Internacional de Justicia; no era admisible que conocieran de la cuestión los tribunales nacionales.