

14/2012

15 febrero de 2012

*Alejandro Carballo Leyda**

¿PUEDE IRÁN CERRAR EL ESTRECHO DE
ORMUZ? ALGUNAS CUESTIONES
JURÍDICAS

¿PUEDE IRÁN CERRAR EL ESTRECHO DE ORMUZ? ALGUNAS CUESTIONES JURÍDICAS

Resumen:

Este documento pretende analizar cuál es el régimen internacional aplicable al Estrecho de Ormuz, así como la posibilidad de que Irán adopte medidas legalmente válidas que supongan la suspensión o perturbación del tránsito marítimo por el Estrecho de Ormuz.

Abstract:

This paper attempts to analyze the international legal regime applicable to the Strait of Hormuz and the possibility of Iran adopting legal measures suspending or disrupting the international navigation through the Strait of Hormuz.

Palabras clave:

Estrecho de Ormuz, paso inocente, paso en tránsito, legalidad, Irán.

Keywords:

Strait of Hormuz, innocent passage, transit passage, legality, Iran

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

1. SITUANDO EL ESTRECHO DE ORMUZ Y LA PROBLEMÁTICA

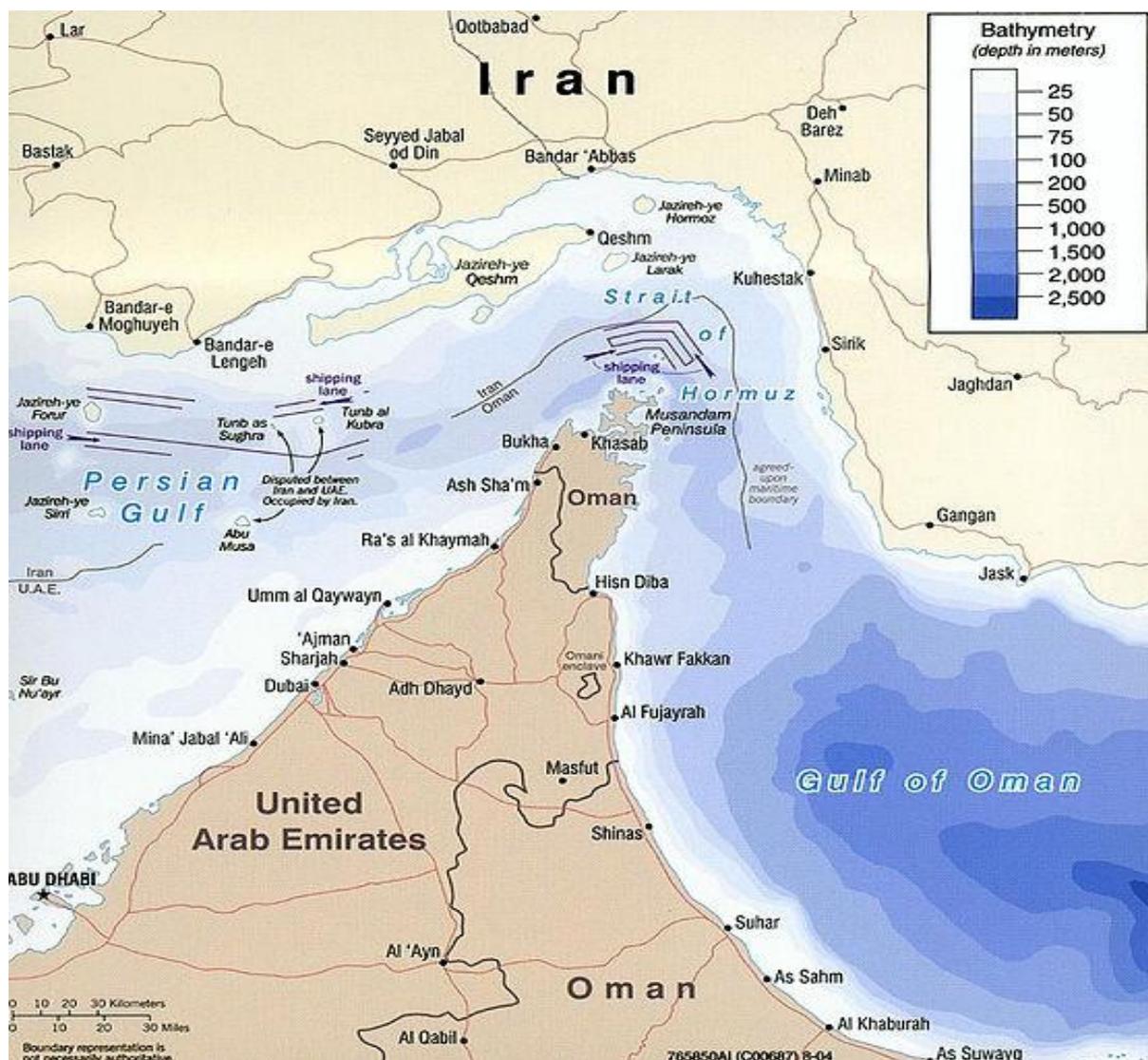
Recientemente, Irán ha vuelto a amenazar con el cierre del estrecho de Ormuz a aquellos países que impongan sanciones que afecten al petróleo iraní. No es la primera vez que se utiliza el estrecho como arma de presión. La última vez, a mediados de 1980, cuando en medio de la guerra Irán-Irak, en respuesta a los ataques iraquíes Irán realizó varios ataques aleatorios contra buques de algunos países del Golfo¹, *'the tanker wars'*, desestabilizando ligeramente el tránsito del estrecho (llegó a reducirse hasta un 25%) –lo que conllevó una subida de las primas de seguros y los precios del petróleo. Hasta que en 1987 Estados Unidos intervino tras el ataque al petrolero *Sea Isle City* (kuwaití pero re-abanderado norteamericano para evitar ataques iraníes); intervención que se incrementó tras ser alcanzada la fragata norteamericana *USS Samuel B. Roberts* por una mina que supuestamente había lanzado Irán en el Golfo Pérsico.

Antes de considerar si existe alguna base jurídica que permita a Irán adoptar medidas en el Estrecho de Ormuz, resulta necesario realizar algunas puntualizaciones de especial importancia.

La zona más estrecha del canal tiene aproximadamente unas 20 millas náuticas de anchura entre las costas de Irán y Omán. Ambos países extienden su mar territorial a lo largo de las 12 millas náuticas permitidas. Sin embargo, los canales de aguas profundas por donde pueden pasar los petroleros a lo largo de esa franja estrecha (un canal de entrada y otro de salida, para facilitar el tránsito) tienen sólo dos millas de ancho (separadas por una zona neutra intermedia de otras dos millas) y, principalmente se encuentran en la zona sur del estrecho, perteneciente a Omán (aunque ello está sujeto a discusión por cuanto Irán defiende la existencia de líneas de base rectas –que no siguen la línea de la costa- con lo que sus 12 millas –contadas a partir de la línea de base- podrían tener un mayor alcance). Por el contrario, en la zona oeste de acceso al canal –entrando ya en el Golfo Pérsico- la situación se invierte y el área de aguas profundas cae dentro del mar territorial de Irán; con ciertas matizaciones, puesto que existen varias islas en esa zona cuya soberanía se disputan Irán y Arabia Saudí (el límite de las 12 millas empezaría a contar a partir de dichas islas). Estados Unidos puede no reconocer la soberanía iraní de dichas islas, y en todo caso se opone a que el mar territorial de Irán se calcule considerando líneas de base rectas, por lo que ello afecta a la visión que ambos estados tienen sobre la localización de dichos canales en el mar territorial de uno u otro Estado.

¹ Hasta 546 buques comerciales según estimaciones del *Lloyd's* de Londres.

Por otro lado, resulta necesario resaltar que, si bien tradicionalmente las aguas territoriales alcanzaban las 3 millas náuticas desde la costa (línea de base), a partir de la terminación de la Segunda Guerra mundial la mayoría de los Estados aceptó la extensión del mar territorial a las 12 millas náuticas. Ello supuso en la práctica que un gran número de estrechos pasaran a estar dentro del mar territorial de los Estados ribereños; especialmente determinados puntos estratégicos considerados como “cuellos de botella” del tráfico marítimo internacional (como el propio Estrecho de Ormuz o el Estrecho de Gibraltar). Precisamente para evitar que en dichos supuestos los Estados ribereños restringieran el libre “paso inocente” de los buques, el Convenio de 1982 de NN.UU. sobre Derecho del Mar (UNCLOS en sus siglas inglesas) reguló convencionalmente el régimen de “paso en tránsito”.



2. ¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE “PASO INOCENTE” Y “PASO EN TRÁNSITO”?

El “paso inocente”, regulado en el Convenio de 1958 sobre el Mar Territorial y Zona Contigua (artículos 14-23) y el Convenio de 1982 (artículos 17-26), es generalmente reconocido como costumbre internacional, por lo que obligaría incluso a Estados no firmantes de dichos convenios. Consiste en el derecho del que gozan todos los buques de navegar a través del mar territorial de un Estado de forma rápida e ininterrumpida (salvo detenciones debidas a incidentes normales de navegación o situaciones de fuerza mayor o dificultad grave) siempre que dicho paso no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño. Sin embargo, el Estado ribereño puede dictar leyes y reglamentos sobre este derecho de paso inocente, que los buques extranjeros deben respetar. Además, se permite al Estado ribereño de forma amplia y ambigua que adopte “*las medidas necesarias para impedir todo paso que no sea inocente*”; incluida la suspensión temporal, indiscriminada y localizada del paso inocente si es indispensable para la protección de su seguridad y se ha publicado previamente². No obstante, dicha suspensión del paso inocente no puede afectar a los estrechos utilizados para la navegación internacional siempre que conecten dos partes de Alta Mar (o Aguas Internacionales). En este sentido, teniendo en cuenta la escasa amplitud tanto del Golfo Pérsico como del Golfo de Omán, Irán alegaría que no pueden ser considerados como partes de Alta Mar o Aguas Internacionales, sino como Zonas Económico Exclusivas (ZEE -200 millas náuticas desde la línea de base-) de los Estados ribereños y, por tanto, no alcanzaría la prohibición de suspender el paso inocente por dicho Estrecho.

Por el contrario, el “paso en tránsito”, regulado en el Convenio de 1982 (artículos 37-44), se refiere a estrechos utilizados para la navegación internacional entre una parte de Alta Mar o ZEE y otra parte de Alta Mar o ZEE. No requiere ser “inocente” (aunque hay obligación de abstenerse de amenazar o usar la fuerza contra el Estado ribereño) y no puede ser suspendido. Además, las condiciones que pueden imponer los Estados ribereños son más limitadas que en el supuesto de “paso inocente”. Resulta muy discutido el supuesto carácter de costumbre internacional del derecho de paso en tránsito³.

En este sentido, EE.UU. ha realizado diversas declaraciones defendiendo que el Convenio de 1982 simplemente codifica una práctica o costumbre internacional:

² http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/innocent_passages_suspension.htm

³ Existe “una actitud adoptada por un número importante de Estados que resulta reacia, explícita o implícitamente, a aceptar el régimen de paso en tránsito en su totalidad o parte de sus implicaciones...es por tanto posible defender que el régimen de paso en tránsito de la Convención del Derecho del Mar está todavía lejos de corresponder con una costumbre internacional en la actualidad” (T. Scovazzi, *The Evolution of International Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, 2001, p. 174).

«...the United States... particularly rejects the assertions that the... right of transit passage through straits used for international navigation, as articulated in the [LOS] Convention, are contractual rights and not codification of existing customs or established usage. The regimes of... transit passage, as reflected in the Convention, are clearly based on customary practice of long standing and reflects the balance of rights and interests among all States, regardless of whether they have signed or ratified the Convention...»⁴

«...los Estados Unidos... particularmente rechazan la afirmación de que el derecho de paso en tránsito de la navegación internacional a través de los estrechos, tal y como está regulado en la Convención, es un derecho reglado y no simple la inclusión de usos y costumbres establecidas. Las regulaciones de... paso en tránsito, como se refleja en la Convención, se basa claramente en la práctica habitual de muchos años y refleja el equilibrio de los derechos e intereses entre todos los Estados, independientemente de si han firmado o ratificado la Convención...» (traducción del editor)

En cambio, Irán indicó expresamente en su declaración a la firma del Convenio de 1982 que⁵:

«Notwithstanding the intended character of the Convention being one of general application and of law making nature, certain of its provisions are merely product of quid pro quo which do not necessarily purport to codify the existing customs or established usage (practice) regarded as having an obligatory character. Therefore, it seems natural and in harmony with article 34 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, that only states parties to the Law of the Sea Convention shall be entitled to benefit from the contractual rights created therein.

The above considerations pertain specifically (but not exclusively) to the following:

-- The right of Transit passage through straits used for international navigation (Part III, Section 2, article 38). »

«No obstante el carácter de aplicación general de la Convención y su intención de establecer una regulación, algunas de sus disposiciones no son más que el producto del quid pro quo, sin que necesariamente se pretendan establecer

⁴ Réplica de EE.UU. a Irán mediante Nota Diplomática de 17 de agosto de 1987 a través de la República de Argelia.

⁵ Declaración (punto primero) realizada junto con la firma del Convenio de 1982.

estos usos y costumbres como de obligado cumplimiento. Por lo tanto, parece natural y coherente con el artículo 34 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, que sólo los Estados Partes en la Convención del Derecho del Mar tendrá derecho a beneficiarse de los derechos contractuales establecidos en el mismo.

Las consideraciones anteriores se refieren específicamente (pero no exclusivamente) a:

- El derecho de paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional (Parte III, Sección 2, artículo 38).» (traducción del editor)

La declaración de Omán realizada al ratificar el Convenio de 1982, también deja entrever que considera que incluso el derecho de paso inocente (y, por tanto, con mayor razón el paso en tránsito) es un derecho convencional y no surgido de la costumbre internacional⁶.

3. ¿EXISTE UNA RESTRICCIÓN ESPECIAL RESPECTO DE BUQUES DE GUERRA?

No existe regulación específica que regule el “paso en tránsito” de los de buques de guerra de un Estado extranjero, mientras que en el supuesto de “paso inocente” tan sólo se prevé la obligación de cumplir con las condiciones del Estado ribereño para dicho tránsito (además de que el paso sea inocente). Es por ello que existe un amplio margen interpretativo. En concreto, tanto Irán como Omán declararon al firmar el Convenio de 1982 la obligación de obtener previa autorización del Estado Ribereño por parte de buques de guerra extranjeros que quieran ejercitar el derecho de paso inocente a través de sus aguas territoriales⁷. Por el contrario, los EE.UU. (al igual que el Reino Unido) consideran que no puede exigirse dicha autorización previa.

4. ¿QUÉ RÉGIMEN SE APLICARÍA EN EL SUPUESTO DEL ESTRECHO DE ORMUZ?

Irán ha firmado pero no ha ratificado ambos convenios, mientras que Estados Unidos es parte del Convenio de 1958 pero no ha ratificado el Convenio de 1982 UNCLOS⁸. Con todo,

⁶ Declaración N.1, apartado 2, realizada junto con la ratificación del Convenio de 1982.

⁷ Declaración (punto segundo) realizada por Irán y Declaración N.2 realizada por Omán.

⁸ Base de datos de las NN.UU. sobre tratados internacionales.

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtmsg_no=XXI-1&chapter=21&lang=en#Participants

según el art. 18 del Convenio de Viena del Derecho de los Tratados de 1969, al haber firmado el Convenio y aunque todavía no lo haya ratificado, Irán está obligada a abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado.

En concreto, Irán y Omán, *de facto*, permiten el paso en tránsito respecto de Estados que han ratificado el Convenio. Sin embargo, dicha práctica no implica la existencia de costumbre internacional puesto que ninguno de dichos Estados se considera obligado por dicha práctica (no existe la necesaria convicción de obligatoriedad jurídica u *opinio juris*).

Por tanto, resulta complejo defender que Irán deba respetar el paso en tránsito de buques de Estados no parte del Convenio de 1982 (entre otros, aquellos que enarbolan pabellón estadounidense). Por el contrario, es defendible que Irán debe respetar la costumbre internacional del paso inocente (lo que no le impediría adoptar controles estrictos e indiscriminados relativos al cumplimiento de normativas sobre seguridad de la navegación, contaminación...).

Pero, ¿qué implica esta costumbre internacional? Resulta de especial relevancia en este sentido la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el asunto del Canal de Corfú⁹. En dicha resolución, la CIJ reconoció el derecho de paso inocente –en tiempos de paz– de los buques de guerra por los estrechos internacionales que ponen en comunicación dos partes de la alta mar, pudiendo el Estado ribereño regular dicho paso pero sin suspenderlo ni exigir la previa autorización¹⁰. Además, consideró como inocente el paso de los buques de guerra británicos en actitud defensiva teniendo en cuenta la situación de tensión existente entre el Reino Unido y Albania en ese momento, pero no consideró como paso inocente las operaciones de limpieza de minas realizadas por los buques de guerra británicos en el estrecho¹¹.

5. ¿PUEDE CONSIDERARSE COMO CONTRAMEDIDA EL CIERRE DEL ESTRECHO DE ORMUZ?

Cuestión más discutida es si el cierre del estrecho puede considerarse una contramedida en respuesta contra un acto ilícito externo previo. Las contramedidas son formas de autotutela que permiten al Estado lesionado realizar temporalmente determinados actos que, en

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI~6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en

⁹ Asunto *Canal de Corfú* (Reino Unido c. Albania), resolución de 9 de abril de 1949 sobre el fondo, ICJ Reports 1949, 4.

¹⁰ *Ibid*, 29.

¹¹ *Ibid*, 31-35.

condiciones normales, serían contrarios a sus obligaciones internacionales siempre que exista proporcionalidad con el perjuicio sufrido, se notifiquen con anterioridad a su adopción, no impliquen el uso de fuerza, se dirijan exclusivamente contra el Estado que ha incumplido antes su obligación internacional y persigan que este cumpla con sus obligaciones. Los artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos regulan ciertas limitaciones y requisitos en relación con la adopción de dichas contramedidas¹².

En concreto, si Irán pudiera demostrar la autoría de determinadas acciones ilegales por otros Estados (ej. ataque contra científicos en territorio iraní), podría temporalmente detener buques que enarboles el pabellón de esos Estados sin necesidad de suspender el paso inocente por el estrecho. Dicha detención no se consideraría automáticamente como uso de la fuerza, aunque todo depende de los medios empleados (asunto *Guyana c. Surinam*).

6. CONCLUSIÓN

Resulta debatible que Irán se encuentre obligada a permitir un paso en tránsito por el Estrecho de Ormuz de buques con pabellón de Estados que no sean parte del Convenio de 1982. Sin embargo, la costumbre internacional le obligaría a permitir un paso inocente (que podría regular pero no prohibir ni limitar exigiendo autorizaciones previas) de todo buque (incluidos los buques de guerra siempre que se abstengan de amenazar o usar la fuerza contra Irán) salvo que (i) exista situación de guerra o (ii) se argumente que dicho Estrecho no separa dos zonas de Alta Mar sino dos Zonas Económicas Exclusivas (y por tanto, podría alegarse la suspensión del paso inocente). Incluso en ese último supuesto, hay que tener en cuenta que la paralización completa del Estrecho de Ormuz supondría *de facto* un bloqueo de los puertos de Kuwait, Qatar, Bahrein, Emiratos Árabes e Iraq, lo que podría considerarse como un acto de agresión hacia dichos Estados según la definición contenida en la Resolución 3314 de la Asamblea General de las NN.UU. (artículo 3.c, que incluye el bloqueo de puertos).

Con todo, por lo menos el canal de salida (sur) en el Estrecho de Ormuz se encuentra en aguas territoriales de Omán, por lo que Irán sólo podría dificultar o limitar el tráfico a lo largo del canal de entrada (norte) del Estrecho, sobre todo en el acceso de la parte Oeste – ello dependiendo de las disputas sobre el alcance real del mar territorial de Irán en la zona.

¹² Adoptados por la Comisión de Derecho Internacional de las NN.UU. en su 53º período de sesiones (A/56/10) y anexados por la Asamblea General en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001. No constituyen un tratado internacional vinculante, pero se admite que la mayoría de dichos artículos recogen la costumbre internacional.

Alejandro Carballo Leyda

Cualquier intento de Irán de adoptar cualquier tipo de medidas en aguas territoriales de Omán sería una clara vulneración del Derecho Internacional. Por supuesto, la mera afectación a uno de los dos canales (de entrada o de salida) supondría una paralización *de facto* de la navegación por el estrecho, puesto que muy difícilmente se podría gestionar el tránsito de ida y salida de los buques petroleros por un solo carril.

Por tanto, más que un bloqueo o cierre del Estrecho de Ormuz resulta más probable que Irán endurezca las medidas de control de los buques que pasen por sus aguas territoriales.

i

*Alejandro Carballo Leyda***Prof. Asociado Derecho Internacional Público.**Universidad Carlos III Madrid*

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.