

# SEGURIDAD MARÍTIMA E INTERCEPTACIÓN DE BUQUES EN LA REPRESIÓN DE ACTIVIDADES ILÍCITAS EN EL DERECHO DEL MAR

## *MARITIME SECURITY AND INTERCEPTION OF VESSELS IN THE SUPPRESSION OF ILLICIT ACTIVITIES IN THE LAW OF THE SEA*

**JULIO JORGE URBINA\***

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. SEGURIDAD MARÍTIMA Y COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN EN EL DERECHO EL MAR. III. OPERACIONES DE SEGURIDAD MARÍTIMA Y EMPLEO DE MEDIDAS COERCITIVAS EN LA INTERCEPTACIÓN DE BUQUES SOSPECHOSOS DE DEDICARSE A ACTIVIDADES ILÍCITAS. IV. REFLEXIONES FINALES.

RESUMEN: La expansión de organizaciones criminales de carácter transnacional por los mares y océanos se ha convertido en una de las principales amenazas a la seguridad marítima. En este contexto, es necesario analizar las acciones que pueden llevar a cabo los Estados en los espacios marítimos contra estos grupos. A este respecto, la CNUDM, como marco legal de referencia en materia de seguridad marítima, atribuye competencias de ejecución a los Estados para interceptar, dentro de ciertos límites, buques sospechosos de dedicarse a actividades ilícitas. Pero este marco jurídico adolece de importantes carencias restan eficacia a la acción del Estado en el mar y alientan las actividades de estos grupos delictivos. Estas carencias se ponen en evidencia más claramente cuando los agentes estatales deben adoptar medidas coactivas, incluido el uso de la fuerza en los casos más extremos, ante un barco se resiste al apresamiento, pues la CNUDM no ofrece ninguna orientación al respecto. Ante esta situación, que ha sido paliada parcialmente por otros tratados internacionales, es importante que los Estados regulen de forma precisa el ejercicio de estos poderes de policía en el mar, así como las medidas que pueden adoptar en cada caso, para evitar incurrir en abusos o arbitrariedades.

*ABSTRACT: The expansion of transnational criminal organizations across the seas and oceans has become one of the main threats to maritime security. In this context, it is necessary to analyse the actions that States can*

---

Fecha de recepción del trabajo: 30 de abril de 2021. Fecha de aceptación de la versión final: 31 de mayo de 2021.

\* Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Santiago de Compostela ([julio.jorge@usc.es](mailto:julio.jorge@usc.es)). Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de investigación “La implementación del ODS 14 en España y la UE: desafíos regulatorios para la cooperación internacional y la seguridad marítima. (ESPODS14)” (PID2019-109680RB-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (DOI: 10.13039/501100011033) en el marco del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad.

*carry out against these groups in maritime zones. In this regard, the UNCLOS, as a legal framework of reference in matters of maritime security, attributes enforcement jurisdiction to States to intercept, within certain limits, vessels suspected of engaging in illicit activities. But this legal framework suffers from important shortcomings that reduce the effectiveness of the State's action at sea and encourage the activities of these criminal groups. These shortcomings are most clear when state agents must adopt coercive measures, including the use of force in the most extreme cases, when the ship resists seizure, as the UNCLOS does not offer any guidance in this regard. In this situation, which has been partially mitigated by other international treaties, it is important that States precisely regulate the exercise of these police powers at sea, as well as the measures they can adopt in each case, to avoid incurring abuses or arbitrariness.*

**PALABRAS CLAVE:** Seguridad marítima, competencias de ejecución, interceptación marítima, derecho de visita, uso de la fuerza.

**KEYWORDS:** *Maritime security, law enforcement jurisdiction, maritime interception, right of visit and search, use of force.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

Los mares y océanos constituyen un vasto espacio de naturaleza ambivalente, que ofrece múltiples oportunidades en términos de prosperidad y desarrollo, pues, como reconoció la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en su estrategia de seguridad marítima, los océanos conectan a las naciones a nivel mundial a través de una red interdependiente de relaciones económicas, financieras, sociales y políticas<sup>1</sup>. Pero también son fuente de inquietud e inseguridad para los Estados por tratarse de un entorno especialmente vulnerable. Esta vulnerabilidad deriva de las características propias del medio marino –amplitud, carácter abierto y dificultades para su vigilancia y control-, que favorecen la propagación de forma relativamente fácil y rápida de múltiples actividades ilícitas que pretenden socavar la seguridad de los Estados<sup>2</sup>.

En un contexto en el que las amenazas a la seguridad en el mar se han diversificado y han adquirido un carácter cambiante, complejo, transnacional y asimétrico, la acción de ciertos actores no estatales, entre los que destacan las organizaciones criminales de carácter transnacional<sup>3</sup>, han adquirido un mayor protagonismo. Como se ha constatado en numerosas estrategias de seguridad marítima aprobadas a lo largo del último decenio, estos grupos

---

<sup>1</sup> NATO, *Alliance Maritime Strategy* (18 March 2011), para. 4 (disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_75615.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm), 10 de enero de 2021).

<sup>2</sup> Vid. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Departamento de Seguridad Nacional, Madrid, 2013, p. 12 (disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>, 12 de enero de 2021).

<sup>3</sup> Al respecto, *vid.* GALANI, S.; EVANS, M. D., “The interplay between maritime security and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea: help or hindrance?”, en EVANS, M. D.; GALANI, S. (ed.): *Maritime Security and the Law of the Sea. Help or Hindrance?*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2020, pp. 1-2 (DOI: 10.4337/9781788971416.00006)

criminales han alcanzado un alto grado de sofisticación, flexibilidad, diversificación y especialización, lo que ha llevado a considerarlos de cara al futuro como un grave desafío para la seguridad y el orden público en los océanos<sup>4</sup>.

Estos grupos se han aprovechado de la debilidad de unos sistemas de gobernanza marítima fragmentados a nivel local, regional y mundial y de la incapacidad o el tradicional desinterés (*seablindness*) de ciertos Estados en la vigilancia y control de los espacios marítimos adyacentes a sus costas para expandir sus actividades ilícitas<sup>5</sup>. De este modo, la acción de estos grupos, que tiene un efecto desestabilizador tanto en el mar como tierra adentro, entorpece seriamente la libre navegación y otros usos legítimos de los mares. Y, con ello, comprometen la consecución del objetivo de conservación y utilización sostenible de los mares y océanos y sus recursos, tal como está previsto en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14 de la Agenda 2030.

Ante la amenaza que representan estos grupos, la seguridad marítima, como conjunto de políticas, regulaciones, medidas y operaciones dirigidas a proteger el entorno marítimo de actos ilegales<sup>6</sup>, exige la adopción de un conjunto de medidas preventivas y coercitivas que garanticen el respeto de la ley para proteger a los ciudadanos, salvaguardar los intereses estatales y ciertos intereses colectivos, como la libertad de navegación, la preservación del medio marino, la conservación de sus recursos vivos o la protección de la vida humana en el mar<sup>7</sup>. Para la consecución de estos objetivos, las autoridades estatales han adoptado medidas coercitivas para hacer cumplir la ley en los espacios marítimos e impedir la proliferación de actos ilícitos que favorecen o incrementan la vulnerabilidad de los mares, ya sea individualmente, ya sea en cooperación con otros Estados o en el marco de una organización internacional. De este modo, el imperio de la ley constituye un factor esencial para mantener la seguridad marítima.

Con este propósito, los Estados y algunas organizaciones internacionales —como es el caso de la Unión Europea— han puesto en marcha operaciones de seguridad marítima para actuar contra estas amenazas que ponen en peligro el buen orden en los mares. Con este término se

---

<sup>4</sup> En este sentido se pronunció, con carácter general, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio en 2004. *Vid. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004, párr. 165, p. 54.

<sup>5</sup> En este sentido, *vid. SLOGGETT, D., The Anarchic Sea. Maritime Security in the Twenty-First Century*, Hurst & Company, London, 2013, pp. 117-118.

<sup>6</sup> *Vid. GERMOND, B., “The geopolitical dimension of maritime security”, Marine Policy*, vol. 54, 2015, p. 137 (DOI: 10.1016/j.marpol.2014.12.013).

<sup>7</sup> En esta línea, la Unión Europea concibe la seguridad marítima “una situación del sector marítimo mundial en la que se aplican el Derecho internacional y las leyes nacionales, la libertad de navegación está garantizada y los ciudadanos, las infraestructuras, el transporte, el medio ambiente y los recursos marinos están protegidos”. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea* (11205/14) (24 de junio de 2014), p. 3. Al respecto, *vid. FRANCO GARCÍA, M. A., “De las directivas de defensa nacional a la estrategia de seguridad marítima nacional: tendencia a la integración de capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo” Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2014, n° 3, p. 16.

alude a las acciones llevadas a cabo por aeronaves militares o buques de guerra –u otros buques o aeronaves al servicio del Estado y que estén autorizados a tal fin-, en virtud de normas internacionales o internas, contra las amenazas y los actos ilícitos que ponen en peligro la seguridad en el entorno marítimo<sup>8</sup>. Estas operaciones, que se han convertido en un pilar esencial de la seguridad marítima, constituyen una de las funciones principales de las fuerzas navales<sup>9</sup>. Cuando desempeñan sus tareas de vigilancia de los espacios marítimos y de interceptación de buques, estas operaciones actúan en el marco de las competencias de ejecución (a las que también nos referiremos como competencias de policía) que el Derecho del mar atribuye a los Estados en los distintos espacios marítimos. Esto significa que deben respetar los derechos y obligaciones previstos por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 (CNUDM), que se configura como el marco legal de referencia para hacer frente a los desafíos que plantea la seguridad marítima<sup>10</sup>.

Las operaciones de seguridad marítima pueden tomar un amplio abanico de medidas en ejercicio de los poderes de policía marítima. Entre ellas se incluye la vigilancia, la detención y abordaje de los buques, el registro e inspección, el apresamiento del buque, la detención de la tripulación y la incautación de la carga, y el inicio de procedimientos judiciales o administrativos, incluyendo la imposición de sanciones<sup>11</sup>. Sin embargo, las insuficiencias y ambigüedades de la CNUDM en relación con estas medidas, junto con los nuevos problemas y amenazas que se ciernen sobre el entorno marítimo, han dado lugar a tensiones entre los Estados y han sido una fuente potencial de controversias, como pone de relieve la jurisprudencia marítima internacional. A la vista de ello, este trabajo examinará los problemas jurídicos que suscitan las operaciones navales emprendidas por Estados y organizaciones internacionales para garantizar el buen orden y la seguridad en los espacios marítimos. A este respecto, se prestará atención, en primer lugar, a la compleja delimitación de las competencias de policía marítima –como marco legal dentro del cual operan estas fuerzas navales- y, en segundo lugar, a las medidas que pueden adoptar las autoridades

---

<sup>8</sup> ARMADA ESPAÑOLA, *Concepto de Operaciones Navales 2015*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, p. 31 (disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2015/ArmadaEspanola\\_COPNAV.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2015/ArmadaEspanola_COPNAV.pdf), 11 de enero de 2021). Entre las misiones de estas operaciones se encuentran proteger la soberanía y los recursos naturales, garantizar el comercio libre y abierto y contrarrestar las actividades terroristas en el mar, la delincuencia organizada transnacional, la piratería, la destrucción del medio ambiente y la inmigración ilegal por vía marítima. U.S. NAVY, U.S. MARINE CORPS & U.S. COAST GUARD, *Naval Operations Concept 2010: Implementing the Maritime Strategy*, Department of the Navy, Washington DC, March 2010, p. 98 (disponible en: [https://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/gc/ws\\_mar\\_us\\_navops.pdf](https://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/gc/ws_mar_us_navops.pdf), 25 de enero de 2021).

<sup>9</sup> Vid. ALLEN, C. H., “The peacetime right of approach and visit and effective Security Council sanctions enforcement at sea”, *International Law Studies*, vol. 95, 2019, p. 408.

<sup>10</sup> Así lo han reconocido, entre otras, las estrategias de seguridad marítima de España (PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *op. cit.*, p. 10) y de la Unión Europea (Council of the European Union, *op. cit.*, pp. 4-5).

<sup>11</sup> BURKE, W. T., *The New International Law of Fisheries: 1982 and Beyond*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 303. En el Reino Unido, según la *Policing and Crime Act 2017 (Maritime Enforcement Powers: Code of Practice) Regulations 2017*, los poderes de policía marítima incluyen los poderes “to stop, board, divert and detain; to search and obtain information; and of arrest and seizure” [section 84 (2)].

estatales para interceptar buques en el ejercicio de dichas competencias. Este análisis nos llevará inevitablemente a examinar la medida más polémica que pueden adoptar los Estados en ejercicio de competencias de policía marítima, esto es, el uso de la fuerza armada. A partir de la práctica internacional, habrá que determinar si se trata de una medida permitida en el marco de competencias de policía marítima y habrá que delimitar, en su caso, las circunstancias en las que los Estados pueden recurrir a la fuerza armada, así como los límites y las condiciones a las que debe someterse su ejercicio.

## **II. SEGURIDAD MARÍTIMA Y COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN EN EL DERECHO EL MAR**

Los Estados pueden poner en marcha operaciones de seguridad marítima para perseguir las actividades ilícitas –especialmente las de carácter delictivo- llevadas a cabo por buques que naveguen por los distintos espacios marinos y que representen una amenaza para su seguridad. Cuando aludimos a actividades ilícitas en el mar nos referimos, dentro de una concepción amplia de la seguridad marítima<sup>12</sup>, a un conjunto de actividades que amenazan intereses de los Estados, especialmente de los ribereños, o de la comunidad internacional en su conjunto, como la piratería, el robo a mano armada contra buques, el terrorismo, el contrabando, los tráfico ilícitos (de drogas, de personas, de armas, de residuos tóxicos o de recursos naturales), los daños intencionales e ilícitos al medio marino, el agotamiento de recursos naturales, especialmente la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), o el expolio del patrimonio cultural subacuático<sup>13</sup>.

Al margen de su carácter delictivo o no, se trata de actividades que contravienen las normas marítimas adoptadas a nivel internacional, regional o nacional, así como las leyes y reglamentos dictados por los Estados en su aplicación. Por eso, cuando los Estados actúan contra estas amenazas a la seguridad marítima también están promoviendo el imperio de la ley en los mares. En este caso, seguridad marítima y cumplimiento de la ley son dos conceptos interrelacionados. Por una parte, el respeto de la ley es el presupuesto básico para mantener la seguridad en el mar<sup>14</sup>. Solo es posible garantizar la seguridad en un contexto en el que se respeten las normas de Derecho del mar, así como las leyes y reglamentos dictados por los Estados, y las actividades ilícitas sean perseguidas. A este respecto, el Derecho del mar, tal como deriva de la CNUDM y de otros tratados internacionales conexos, así como del Derecho consuetudinario, regula los derechos y las obligaciones de los Estados ante las amenazas a la seguridad marítima, estableciendo mecanismos e instrumentos para impulsar

---

<sup>12</sup> Sobre este enfoque amplio de la seguridad marítima, *vid.* KLEIN, N., *Maritime Security and the Law of the Sea*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 11.

<sup>13</sup> Así se recoge, entre otras, en la Estrategia de Seguridad Marítima de España. *Vid.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *op. cit.*, p. 19.

<sup>14</sup> *Vid.* GALANI; EVANS, *op. cit.*, p.11.

la cooperación bilateral o multilateral en este ámbito<sup>15</sup>, aunque hay que reconocer que esta regulación no está exenta de problemas, como veremos a continuación, por la ambigüedad – a menudo deliberada- de las normas que regulan esta materia. Esta circunstancia ha sido aprovechada por estos grupos criminales para expandir sus actividades ilícitas<sup>16</sup>.

Por otra parte, el Derecho del mar constituye el marco legal dentro del cual se deben desarrollar las operaciones emprendidas para promover la seguridad marítima. El Estado ribereño puede actuar para proteger sus derechos e intereses o los de la comunidad internacional en respuesta a amenazas a la seguridad marítima. En efecto, como reconoció el tribunal arbitral en el asunto del *Arctic Sunrise*, “la protección de los derechos soberanos de un Estado ribereño es un objetivo legítimo que le permite tomar las medidas apropiadas a tal efecto”<sup>17</sup>. Sin embargo, todas estas medidas deben basarse en el ejercicio de las competencias de policía atribuidas por el Derecho del mar a los Estados en los diferentes espacios marítimos<sup>18</sup>. En caso contrario, cualquier medida coactiva que se adopte contra un barco sospechoso debe considerarse ilegal<sup>19</sup>, especialmente cuando se recurra a la fuerza armada. No debe olvidarse que estas medidas tienen un carácter instrumental, esto es, se adoptan para alcanzar un objetivo legítimo. Si este es ilícito, las acciones llevadas a cabo para lograrlo son igualmente ilícitas.

A partir de esta interacción entre el respeto de la ley y la seguridad marítima, es necesario analizar en qué medida el reparto de competencias de ejecución establecido en el Derecho del mar permite a los Estados hacer frente eficazmente a la amenaza a su seguridad marítima que representa la proliferación de actividades ilícitas en el mar. Para ello, se debe tratar de delimitar, dentro de este complejo entramado competencial, el alcance de los poderes de

<sup>15</sup> Vid. KRASKA, J., “Grasping ‘the influence of law on sea power’”, *Naval War College Review*, vol. 62, 2009, nº 3, pp. 10-11 (disponible en: <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol62/iss3/9>, 18 de enero de 2021).

<sup>16</sup> Vid. POGNONEC, A., “Stratégie maritime – Criminalité en mer: le jeu de lois”, *Revue Défense Nationale*, nº 789, 2016/4, p. 120.

<sup>17</sup> *The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia)*. PCA Case Nº 2014-02. Award on the Merits. 14 August 2015, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XXXII, para. 326, p. 297.

<sup>18</sup> Así lo recordó la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 63/111, de 5 de diciembre de 2008 (párr. 60) y lo ha reiterado hasta la actualidad en la Resolución 75/239, de 31 de diciembre de 2020 (párr. 126). En este mismo sentido, el tribunal arbitral constituido en virtud del Anexo VII de la CNUDM en el asunto del *Arctic Sunrise* ha reconocido que las medidas de ejecución que tome el Estado ribereño en los espacios marítimos deben basarse en el Derecho internacional y se deben llevar a cabo de acuerdo con el Derecho internacional. *The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia) ...*, *cit.*, para. 222, p. 268.

<sup>19</sup> Así lo puso de relieve el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) en el asunto del *Saiga* cuando concluyó que “by applying its customs laws to a customs radius which includes parts of the exclusive economic zone, Guinea acted in a manner contrary to the Convention. Accordingly, the arrest and detention of the *Saiga*, the prosecution and conviction of its Master, the confiscation of the cargo and the seizure of the ship were contrary to the Convention”. *The M/V “Saiga” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Judgment of 1 July 1999, *ITLOS Reports 1999*, para. 136, p. 56. A la misma conclusión llegó el tribunal arbitral constituido en virtud del Anexo VII de la CNUDM en el asunto del *Arctic Sunrise*. *The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia) ...*, *cit.*, para. 333, p. 298.

policía atribuidos a los Estados en los diferentes espacios marítimos; y se deben examinar las posibilidades que tienen los Estados, en el ejercicio de dichas competencias, de interceptar en el mar cualquier buque sospechoso de dedicarse a actividades ilícitas.

### **1. Delimitación de las competencias de ejecución en el Derecho del mar y su relevancia para la represión de actividades ilícitas que constituyan una amenaza a la seguridad**

Para hacer frente a la amenaza a la seguridad que representa la proliferación de grupos criminales en el entorno marítimo, el Derecho del mar atribuye competencias a los Estados para aprobar normas que permitan perseguir y castigar a estos grupos y para garantizar el cumplimiento de dichas normas e impedir sus actividades ilícitas. Los Estados tienen competencia normativa, esto es, pueden dictar leyes y reglamentos para regular cualquier actividad –desde la navegación hasta la explotación de los recursos naturales- llevada a cabo en los distintos espacios marítimos. A través de dichas normas, las autoridades estatales pueden definir qué usos de los mares son ilícitos e imponer sanciones a las personas o buques que cometan una infracción. No obstante, los Estados no gozan de una discrecionalidad absoluta a la hora de ejercer esta competencia normativa, pues las normas nacionales que aprueben deben adaptarse al marco legal definido por el Derecho del mar, así como a otras normas de Derecho internacional aplicables en el contexto marítimo, y respetar los derechos y libertades reconocidos a otros Estados.

Asimismo, el Derecho del mar atribuye a los Estados competencias de ejecución. En el marco de estas competencias, los Estados pueden adoptar un conjunto de medidas coactivas en los distintos espacios marítimos para hacer cumplir las normas internacionales, en particular las contenidas en la CNUDM y otros tratados conexos, o las leyes y reglamentos que hayan aprobado en su aplicación, instando u obligando a todo posible infractor a su observancia<sup>20</sup>. Este conjunto de medidas está dirigido a garantizar que el respeto de las normas sea efectivo y que su cumplimiento sea más atractivo que su violación. Desde esta perspectiva, las competencias de ejecución, entendidas en un sentido amplio, incluyen dos elementos: control y sanción<sup>21</sup>. El control, al que nos referiremos preferentemente a lo largo de este trabajo, implica la adopción de medidas de policía, como la vigilancia, el abordaje y la inspección en el mar o en puerto, así como, en su caso, el apresamiento del buque y la detención de la tripulación, que deben ser aplicadas por las autoridades estatales con competencias para hacer cumplir la ley en los mares, lo que incluye no solo a buques de policía o guardacostas, sino también a las fuerzas navales, que a menudo desempeñan funciones de policía<sup>22</sup>. Y la sanción

---

<sup>20</sup> En este sentido, *vid.* JOYNER, C. C., “Compliance and enforcement in new international fisheries law”, *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 12, 1998, n° 2, pp. 275-276).

<sup>21</sup> Al respecto, *vid.* RAYFUSE, R., “Regulation and enforcement in the law of the sea: Emerging assertions of a right to non-flag state enforcement in the high seas fisheries and disarmament contexts”, *Australian Yearbook of International Law*, vol. 24, 2005, p. 182 (DOI: 10.1163/26660229-024-01-900000013)

<sup>22</sup> En efecto, como reconoció el TIDM en el asunto de la *detención de tres navíos militares ucranianos*, “the traditional distinction between naval vessels and law enforcement vessels in terms of their roles has become considerably blurred. The Tribunal notes that it is not uncommon today for States to employ the two types of

se refiere al inicio de procedimientos administrativos o judiciales para perseguir y castigar las infracciones cometidas por el buque y la tripulación.

El ejercicio de las competencias de ejecución resulta a menudo complejo y controvertido como consecuencia de la ambigüedad de muchas de las disposiciones de la CNUDM relativas a la ejecución de sus normas. Esta complejidad se ve acrecentada por la perspectiva zonal que adopta este tratado en la gobernanza de los mares, lo que da lugar a una complicada y a menudo ineficaz distribución de los poderes de policía entre los Estados –en función de su condición de Estado ribereño, Estado del pabellón o Estado del puerto-, que varían según el espacio marítimo en el que se encuentre el buque sospechoso y el tipo de infracción cometida<sup>23</sup>, lo que va a dar lugar, a menudo, a la existencia de jurisdicciones concurrentes, esto es, a que varios Estados posean competencia para perseguir una misma actividad ilícita<sup>24</sup>. Pero también va a dar lugar a que determinadas actividades ilícitas no sean perseguidas por ningún Estado por una combinación perversa de Estados ribereños incapaces de vigilar y controlar sus espacios marítimos y Estados del pabellón desaprensivos que dan amparo bajo su bandera a barcos dedicados a actividades ilícitas. Todo ello va a dificultar la persecución eficaz de las amenazas a la seguridad marítima, especialmente aquellas que entran dentro de la delincuencia organizada transnacional.

Sin entrar a examinar detalladamente las competencias de ejecución atribuidas a los Estados en cada uno de los espacios marítimos<sup>25</sup>, es posible hablar con carácter general de un reparto de tareas entre los Estados ribereños y los Estados del pabellón en la respuesta frente a amenazas a su seguridad derivadas de delitos o de otros actos ilícitos en el mar<sup>26</sup>, aunque esta diferenciación no es tan nítida como podría parecer a primera vista por las insuficiencias de la CNUDM a la hora de garantizar un equilibrio entre los intereses de todos los Estados y de la comunidad internacional en la persecución de las actividades ilícitas que constituyan una amenaza para la seguridad marítima.

---

vessels collaboratively for diverse maritime tasks”. *Case concerning the detention of three Ukrainian naval vessels (Ukraine v. Russian Federation)*, Request for the prescription of provisional measures, 25 May 2019, para. 64.

<sup>23</sup> Vid. KLEIN, *Maritime Security ...*, cit., p. 63.

<sup>24</sup> Vid. KAYE, S., “A zonal approach to maritime regulation and enforcement”, en WARNER, R.; KAYE, S. (ed.): *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement*, Routledge, London, 2016, p. 3.

<sup>25</sup> Para un análisis de las competencias de policía en los distintos espacios marítimos, entre otros, vid. ROTHWELL, D. D.; STEPHENS, T., *The International Law of the Sea*, 2<sup>nd</sup> edition, Hart Publishing, Oxford, 2016, pp. 455-466.

<sup>26</sup> No se examinan las competencias de policía que se atribuyen a los Estados del puerto, pues estas competencias, aunque se han visto reforzadas en los últimos años, no les permiten interceptar un buque en los espacios marítimos, sino que sólo pueden ejercerlas cuando el barco haya entrado en puerto.



## A) COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DEL ESTADO RIBEREÑO: ENTRE LA SALVAGUARDIA DE SU SEGURIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NAVEGACIÓN

Corresponde a los Estados ribereños el mantenimiento del buen orden y la seguridad en los espacios marítimos sometidos a su soberanía. A tal efecto, deben asegurar la aplicación efectiva de las normas de Derecho del mar y de las leyes y reglamentos que hayan dictado en su aplicación. En el marco de dicha amplia competencia de ejecución, deben perseguir cualquier actividad ilícita con independencia de que se trate de buques que ostenten su pabellón o de buques extranjeros<sup>27</sup>. El carácter exclusivo de la soberanía del Estado ribereño impide a otros Estados el ejercicio de poderes de policía en estos espacios marítimos para perseguir actividades ilícitas, salvo con su autorización<sup>28</sup>. Una muestra de ello se encuentra en la regulación del derecho de persecución, pues esta deberá cesar cuando el buque entre en el mar territorial de un Estado diferente del perseguidor (art. 111, 3 de la CNUDM). No obstante, estos poderes de policía del Estado ribereño se van a encontrar limitados por la protección de los intereses de otros Estados, entre los que se incluyen, en particular, los derechos de navegación. Tal es el caso del derecho de paso inocente, del derecho de paso por las vías marítimas archipelágicas o del derecho de paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional.

Más compleja es la situación en los espacios marítimos en los que el Estado ribereño no ostenta soberanía, sino ciertas competencias de carácter funcional. En estas zonas, los poderes de policía tienen un alcance mucho más limitado y se circunscriben a los casos expresamente previstos en la CNUDM o en otros tratados internacionales conexos. Así, en la zona contigua el Estado ribereño tiene competencia para perseguir y castigar las infracciones a sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales de inmigración o sanitarios. Estos poderes le permiten responder a algunas amenazas a la seguridad marítima, como el tráfico de drogas o de armas, el contrabando o el tráfico ilícito inmigrantes y la trata de personas<sup>29</sup>.

Por su parte, el carácter funcional de las competencias atribuidas al Estado ribereño en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) da lugar a que sus poderes de ejecución sean aún más limitados. Se circunscriben a actividades relacionadas con la conservación y ordenación de los recursos vivos marinos (art. 73 de la CNUDM)<sup>30</sup>, la creación, operación y utilización de

<sup>27</sup> Vid. PANCRACIO, J.-P., *Droit de la mer*, Dalloz, Paris, 2010, p. 84.

<sup>28</sup> En este sentido, vid. NERI, K., *L'emploi de la force en mer*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 85. Así, la autorización para entrar en las aguas territoriales de Somalia con el fin de reprimir actos de piratería y robo a mano armada en el mar, otorgada a Estados y organizaciones regionales que cooperen con las autoridades somalíes en virtud de la Resolución 1816 (2008), de 2 de junio de 2008 –y reiterada hasta la actualidad en la Resolución 2554 (2020), de 4 de diciembre de 2020-, se basó en la existencia de un consentimiento previo del Gobierno Federal de Transición somalí, tal como se constata en dicha resolución.

<sup>29</sup> Vid. KLEIN, N., “Maritime security”, en ROTHWELL, D.; OUDE ELFERINK, A. G.; SCOTT, K. N.; STEPHENS, T., *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 586.

<sup>30</sup> Las competencias de ejecución del Estado ribereño, en ejercicio de sus derechos de soberanía respecto de la conservación y ordenación de los recursos naturales de la ZEE, se extiende a otras actividades relacionadas con

islas artificiales, instalaciones y estructuras, incluidas las zonas de seguridad en torno a ellas (art. 60, 2 y 4 de la CNUDM)<sup>31</sup> y la contaminación causada por buques (art. 220, 5 y 6 de la CNUDM)<sup>32</sup>. Aunque no se atribuyen expresamente poderes de ejecución al Estado ribereño en relación con la exploración y explotación de los recursos no vivos marinos, del art. 77 se puede deducir que los derechos de soberanía sobre los recursos no vivos incluyen la competencia legislativa y de ejecución, que no se circunscribe a la ZEE<sup>33</sup>, sino que se extiende también, en su caso, a la plataforma continental<sup>34</sup>. En estos ámbitos, las competencias de ejecución permiten al Estado ribereño, entre otras medidas, interceptar los buques que incumplan sus leyes y reglamentos y servirían de base para actuar frente a aquellas infracciones que constituyan una amenaza a su seguridad<sup>35</sup>.

Sin embargo, la CNUDM trata de salvaguardar el delicado equilibrio de intereses entre el Estado ribereño y otros Estados en esta zona, reconociendo que todos los Estados disfrutan

---

la pesca, como el *bunkering*, esto es, el abastecimiento de combustible a buques pesqueros en dicha zona. Así lo sostuvo el TIDM en el asunto del *Virginia G. The M/V "Virginia G" Case (Panama/Guinea-Bissau)*, Judgment of 14 april 2014, *ITLOS Reports 2014*, para. 217, p. 69.

<sup>31</sup> Estas competencias de ejecución –que incluyen el abordaje, el apresamiento y la detención del buque– se limitan a actividades ilícitas realizadas en el interior de la zona de seguridad. El tribunal arbitral en el caso del *Arctic Sunrise* considera que el Estado ribereño no tiene derecho a interceptar buques en la ZEE por infracciones cometidas en el interior de estas zonas, salvo cuando así lo autorice la CNUDM [*The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia)* ... , *cit.*, para. 278, p. 283]. Sobre el carácter limitado de estas competencias de ejecución, *vid.* OUDE ELFERINK, A. G., “The *Arctic Sunrise* incident: A multi-faceted law of the sea case with human rights dimension”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 29, 2014, n° 2, pp. 257-259 (DOI: 10.1163/15718085-12341318).

<sup>32</sup> Así lo ha advertido el tribunal arbitral en el asunto del *Arctic Sunrise. The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia)* ... , *cit.*, para. 286, p. 285.

<sup>33</sup> Así, el tribunal arbitral constituido en virtud del Anexo VII de la CNUDM en el asunto del *Arctic Sunrise* ha reconocido que los Estados ribereños tienen derecho a hacer cumplir las leyes y reglamentos aprobados para proteger sus derechos sobre los recursos no vivos en la ZEE [*The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia)* ... , *cit.*, para. 283-284, p. 285]. En virtud de esta competencia de ejecución, los Estados ribereños tienen el derecho “to take measures to prevent interference with its sovereign rights for the exploration and exploitation of the non-living resources of its EEZ” (*Ibidem*, para. 324, p. 296). Sin embargo, estas medidas –que podrían incluir el abordaje, la inspección y la detención del buque– deben tener un alcance limitado, pues deben respetar “the tests of reasonableness, necessity, and proportionality” (*Ibidem*, para. 326, p. 297). Más específicamente, el tribunal arbitral considera que “it would be reasonable for a coastal State to act to prevent: (i) violations of its laws adopted in conformity with the Convention; (ii) dangerous situations that can result in injuries to persons and damage to equipment and installations; (iii) negative environmental consequences ...; and (iv) delay or interruption in essential operations” (*Ibidem*, para. 327, p. 297).

<sup>34</sup> *Vid.* MOSSOP, J., *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles. Rights and Responsibilities*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 215.

<sup>35</sup> Así lo reconoce el tribunal arbitral en el asunto del *Arctic Sunrise* cuando afirma, en relación con el terrorismo, que “[o]ne of the rights of a coastal State in its EEZ that may justify some form of preventive action against a vessel would derive from circumstances that give rise to a reasonable belief that the vessel may be involved in a terrorist attack on an installation or structure of the coastal State”. [*The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia)* ... , *cit.*, para. 314, p. 293]. Esta acción preventiva incluiría medidas como “the boarding, seizure, and detention of a vessel, where the coastal State has reasonable grounds to suspect the vessel is engaged in terrorist offences against an installation or structure on the continental shelf” (*Ibidem*, para. 278, p. 283).

de libertad de navegación y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dicha libertad (art. 58, 1) y que los Estados ribereños, en ejercicio de sus derechos, tendrán debidamente en cuenta los derechos de los demás Estados (art. 56, 2). En virtud de estas disposiciones, los poderes de ejecución del Estado ribereño se encuentran limitados y no pueden ser ejercidos de forma arbitraria o abusiva, pues no se puede obstaculizar la navegación y el sobrevuelo en la ZEE prescindiendo de los derechos de otros Estados<sup>36</sup>.

Por eso, fuera de los supuestos mencionados anteriormente, el Estado ribereño no puede aplicar su legislación nacional en la ZEE para perseguir a buques extranjeros por actividades que considera ilícitas<sup>37</sup>, ni pueden interferir en su navegación alegando que constituyen una amenaza para su seguridad<sup>38</sup>. Al gozar estos de libertad de navegación por dichas aguas, quedan sometidos a la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón. Esto implica que cualquier acción de ejecución que quiera emprender el Estado ribereño contra un buque que lleve a cabo actividades ilícitas que representen una amenaza para la seguridad marítima debe contar con el consentimiento del Estado del abanderamiento<sup>39</sup>, salvo en aquellos casos en que, como ocurre en la alta mar, la CNUDM u otros tratados internacionales lo autorizan. En

---

<sup>36</sup> No obstante, ciertos Estados ribereños han establecido en la práctica límites más estrictos a la libertad de navegación en la ZEE para preservar sus recursos pesqueros, para protegerse frente a actos de contaminación o para salvaguardar su seguridad. *Vid.* VAN DYKE, J. M., “The disappearing right to navigational freedom in the exclusive economic zone”, *Marine Policy*, vol. 29, 2005, nº 2, pp. 107-121 (DOI: 10.1016/j.marpol.2004.08.004).

<sup>37</sup> Esta problemática se ha planteado en relación con el *bunkering*. En el asunto del *Saiga*, el TIDM reconoció que el Estado ribereño tiene jurisdicción para aplicar las leyes y reglamentos aduaneros respecto de las islas artificiales, instalaciones y estructuras (art. 60, 2), pero “the Convention does not empower a coastal State to apply its customs laws in respect of any other parts of the exclusive economic zone not mentioned above”. [*The M/V “Saiga” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) ...*, *cit.*, para. 127, p. 54]. El Tribunal confirmó esta interpretación en el asunto del *Virginia G*, aunque reconoció, como se ha indicado anteriormente, que el Estado ribereño podía regular las actividades de *bunkering* en relación con la pesca [*The M/V “Virginia G” Case (Panama/Guinea-Bissau) ...*, *cit.*, para. 223, p. 70]. Por eso, en el asunto del *San Padre Pío*, el TIDM admitió que era plausible la alegación de Suiza, según la cual “bunkering activities carried out by the M/T ‘San Padre Pío’ in the exclusive economic zone of Nigeria are part of the freedom of navigation and that it has exclusive jurisdiction as the flag State over the vessel with respect to such bunkering activities”. *The M/T “San Padre Pío” Case (Switzerland v. Nigeria)*, Request for the prescription of provisional measures, 6 July 2019, para. 107-108.

Este mismo problema se plantea en relación con la posible consideración de las protestas en el mar como una actividad ilícita o una amenaza a la seguridad. En el asunto del *Arctic Sunrise*, el tribunal arbitral admitió que “[p]rotest at sea is an internationally lawful use of the sea related to the freedom of navigation. The right to protest at sea is necessarily exercised in conjunction with the freedom of navigation” [*The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia) ...*, *cit.*, par. 227, p. 269]. Aunque las protestas deben respetar las limitaciones impuestas por la CNUDM, “the coastal State should tolerate some level of nuisance through civilian protest as long as it does not amount to an ‘interference with the exercise of its sovereign rights’. Due regard must be given to rights of other States, including the right to allow vessels flying their flag to protest” (*Ibidem*, par. 328, p. 297).

<sup>38</sup> En este sentido, el tribunal arbitral en el caso del *Arctic Sunrise* ha afirmado que “there is no right to seize or board vessels in the EEZ in relation to such offences where such action would not otherwise be authorised by the Convention”. *The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia) ...*, *cit.*, para. 278, p. 283.

<sup>39</sup> Así lo ha recordado el tribunal arbitral en el asunto del *Arctic Sunrise*. *Ibidem*, para. 231, p. 270.

caso contrario, las medidas de ejecución adoptadas constituyen una infracción de la libertad de navegación<sup>40</sup>.

## B) JURISDICCIÓN EXCLUSIVA DEL ESTADO DEL PABELLÓN Y COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN EN ALTA MAR

Los Estados del pabellón son los encargados de perseguir las actividades ilícitas que amenacen la seguridad marítima cometidas por buques que enarbolan su bandera, especialmente cuando se produzcan en alta mar<sup>41</sup>. Esta amplia competencia es una consecuencia del carácter abierto de este espacio para todos los Estados, ribereños o sin litoral, en el que, ante la ausencia de poderes estatales, impera un régimen de libertad que otorga una especial relevancia a la libertad de navegación. Se ejerce sobre el buque y sobre todas las personas que se encuentren a bordo con independencia de su nacionalidad y conlleva la atribución de jurisdicción penal a los tribunales del Estado del pabellón<sup>42</sup>. Así, en virtud del clásico principio de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón –que es un elemento inherente de la libertad de navegación prevista en el art. 87 de la CNUDM<sup>43</sup>–, dichos Estados ostentan el monopolio de las competencias de ejecución en este espacio marítimo sobre los barcos que enarbolan su bandera. Son los únicos que pueden llevar a cabo algún tipo de acto de autoridad sobre tales buques, lo que incluye la supervisión y control de sus actividades o la adopción de medidas coactivas<sup>44</sup>, porque, como advirtió el TIDM, “la

<sup>40</sup> Vid. SCHATZ, V. J., “Combating illegal fishing in the exclusive economic zone – Flag state obligations in the context of the primary responsibility of the coastal state”, *Goettingen Journal of International Law*, vol. 7, 2016, n° 2, p. 389 (DOI: 10.3249/1868-1581-7-2-schatz).

<sup>41</sup> A tal efecto, el Estado del pabellón debe penalizar los comportamientos ilícitos en el mar y debe tomar medidas para impedir que los buques que enarbolan su pabellón se dediquen a ellos. Asimismo, debe cooperar con otros Estados en la lucha contra la delincuencia marítima. Vid. GAVOUNELI, M.: *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007, p. 38.

<sup>42</sup> Vid. TANAKA, Y., *The International Law of the Sea*, 3<sup>rd</sup> edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 189. Aunque, como veremos más adelante, esto no impide a otros Estados, como los Estados de la nacionalidad de las personas involucradas en la actividad ilícita, extender extraterritorialmente la competencia de sus tribunales, de forma concurrente con la del Estado del pabellón, para perseguir y sancionar las actividades delictivas llevadas a cabo por sus ciudadanos a bordo de un barco extranjero. Así se deriva de algunos tratados internacionales relativos a diversas formas de delincuencia marítima, como la *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, de 20 de diciembre de 1988* (art. 4) o el *Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, de 14 de octubre de 2005* (art. 6); o, en el marco de la Unión Europea, el art. 39 del *Reglamento (CE) N° 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 y (CE) n° 601/2004, y se derogan los Reglamentos (CE) n° 1093/94 y (CE) n° 1447/1999* (DO L 286, 29.10.2008)

<sup>43</sup> *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy)*, Judgement, 10 April 2019, para. 225.

<sup>44</sup> En este sentido, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de España ha afirmado que “hay un principio en esta materia en virtud del cual, en alta mar, un barco de un Estado que está ejerciendo sus funciones de fuerza policial ... tiene facultades para ejercitar ese derecho de visita con relación a los barcos mercantes del propio país”. STS 9617/2001, de 10 de diciembre de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:9617). Al respecto, en la doctrina, *vid.*

libertad de navegación sería ilusoria si un buque –principal medio para el ejercicio de la libertad de navegación- pudiera estar sometido a la jurisdicción de otros Estados en alta mar<sup>45</sup>. La contrapartida de esta amplísima competencia de ejecución es el compromiso de los Estados de ejercer su jurisdicción y control sobre los buques que enarbolan su pabellón (art. 94 de la CNUDM)<sup>46</sup>. En virtud de esta obligación de diligencia debida, les corresponde asegurar que los buques que enarbolan su bandera respetan las normas internacionales y la legislación nacional cuando ejerzan la libertad de navegación en alta mar –e incluso en la ZEE<sup>47</sup>, lo que implica que deben tomar medidas necesarias para evitar que su pabellón sirva de cobertura para la realización de actividades ilícitas que amenacen la seguridad en el mar<sup>48</sup>.

En consecuencia, otros Estados deben abstenerse de cualquier acción sobre barcos extranjeros que implique una interferencia en su navegación<sup>49</sup>, pues dichos actos constituyen una infracción de la libertad de navegación. Esto incluye, según la jurisprudencia marítima internacional, tanto las interferencias físicas como las no físicas<sup>50</sup>. Las primeras incluyen la adopción de medidas de ejecución contra el buque en alta mar, como el abordaje, el apresamiento, la detención o el desvío a puerto<sup>51</sup>. Dentro de esta categoría se podría incluir también la amenaza o el uso de la fuerza contra el barco extranjero<sup>52</sup>. Incluso otros actos que no impliquen una interferencia física, pero cuyo efecto es el de infundir miedo u obstaculizar

---

ALOUPI, N., “La mise en œuvre du pouvoir de police”, en FORTEAU, M.; THOUVENIN, J.-M. (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Pedone, Paris, 2017, p. 939.

<sup>45</sup> *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy) ...*, cit., para. 216.

<sup>46</sup> Según el TIDM, esta obligación no se limita a las materias expresamente mencionadas en el párrafo 2º de este artículo, pues la lista contenida en él no tiene un carácter exhaustivo. *Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission*, Advisory Opinion, 2 April 2015, *ITLOS Reports 2015*, para. 117, p. 36.

<sup>47</sup> *Vid.* TANAKA, *op. cit.*, p. 190.

<sup>48</sup> En caso de pesca INDNR, el TIDM considera que el Estado del pabellón “must adopt the necessary administrative measures to ensure that fishing vessels flying its flag are not involved in activities which will undermine the flag State’s responsibilities under the Convention in respect of the conservation and management of marine living resources. If such violations nevertheless occur and are reported by other States, the flag State is obliged to investigate and, if appropriate, take any action necessary to remedy the situation” (*Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional ...*, cit., para. 119, pp. 36-37). En consecuencia, “[t]he flag State is under the ‘due diligence obligation’ to take all necessary measures to ensure compliance and to prevent IUU fishing by fishing vessels flying its flag”. *Ibidem*, para. 129, pp. 40.

<sup>49</sup> En esta línea, *vid.* PASTAVRIDIS, E. D., “Crimes at sea: A law of the sea perspective”, en PASTAVRIDIS, E. D.; TRAPP, K. N. (ed.), *Crimes at sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2014, p. 15.

<sup>50</sup> *The “Enrica Lexie” Incident (The Italian Republic v. The Republic of India)*. PCA Case No. 2015-28. Award. 21 May 2020, para. 469 (disponible en: <https://pcacases.com/web/sendAttach/16500>, 5 de febrero de 2021). En esta línea, el TIDM ya había sostenido en el asunto del *Norstar* que “any act of interference with navigation of foreign ships or any exercise of jurisdiction over such ships on the high seas constitutes a breach of the freedom of navigation, unless justified by the Convention or other international treaties”. *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy) ...*, cit., para. 222.

<sup>51</sup> *Arbitration Between the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia*, PCA Case No. 2012-04. Final Award. 29 June 2017, para. 1129 (disponible en: <https://pcacases.com/web/sendAttach/2172>, 5 de febrero de 2021)

<sup>52</sup> *The “Enrica Lexie” Incident (The Italian Republic v. The Republic of India) ...*, cit., para. 471.

el ejercicio de la libertad de navegación, pueden constituir una violación de este principio<sup>53</sup>. Entre estas formas no físicas de interferencia, en opinión del TIDM, se incluye “la extensión de la competencia normativa a las actividades lícitas realizadas por buques extranjeros en alta mar”<sup>54</sup>, aunque las medidas de ejecución contra el buque se adopten en otros espacios marítimos<sup>55</sup>. Frente a la posición sostenida en la doctrina –que circunscribía la aplicación del principio de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón a las medidas de ejecución<sup>56</sup>–, el enfoque adoptado por el Tribunal amplía sustancialmente el alcance de este principio<sup>57</sup>. No solo viola el art. 87 de la CNUDM el ejercicio de competencias de ejecución sobre un buque extranjero en alta mar, sino también el ejercicio extraterritorial de la competencia normativa en materia penal sobre las actividades de dichos buques en este espacio marítimo, salvo cuando exista, en ambos casos, una base legal válida para ello<sup>58</sup>.

Sin embargo, es necesario precisar el alcance de esta interpretación extensiva de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, pues una posición maximalista puede dar lugar a resultados inaceptables. Por una parte, si nos atenemos a la práctica y a la jurisprudencia<sup>59</sup>, la prohibición de interferencia en la navegación de buques extranjeros en alta mar no excluye la posibilidad de que otros Estados, de forma concurrente con el Estado de pabellón, puedan atribuir jurisdicción penal a sus tribunales para perseguir delitos cometidos en alta mar a bordo de un barco extranjero en virtud de alguna de las bases

<sup>53</sup> *Ibidem*, para. 472.

<sup>54</sup> *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy) ...*, *cit.*, para. 225.

<sup>55</sup> En efecto, “even when enforcement is carried out in internal waters, article 87 may still be applicable and be breached if a State extends its criminal and customs laws extraterritorially to activities of foreign ships on the high seas and criminalizes them”. *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy) ...*, *cit.*, para. 226.

<sup>56</sup> Esta es la posición sostenida por Italia [*The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy) ...*, *cit.*, para. 205]. En la doctrina, *vid.* GUILFOYLE, D.: “Article 92”, en PROELSS, A. (ed.): *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, C. H. Beck/Hart/Nomos, München/Oxford/Baden-Baden, 2017, p. 703; TRAPP, K. N.: “La criminalité en mer: l’approche du droit international”, en PASTAVRIDIS; TRAPP, *op. cit.*, p. 68.

<sup>57</sup> Esta amplia interpretación fue considerada excesiva por una parte del Tribunal y fue objeto de una opinión disidente de los jueces Cot, Pawlak, Yanai, Hoffmann, Kolodkin y Lijnzaad y del juez *ad hoc* Treves. Frente a la posición mayoritaria del Tribunal, en ella sostuvieron que “nothing in the text of the Convention, its *travaux préparatoires*, in other international treaties, in customary international law, or in the practice of states suggests that article 87 and its corollary article 92 altogether excludes the right of non-flag States to exercise their prescriptive criminal jurisdiction with respect to activities on the high seas”. *Joint Dissenting Opinion of Judges Cot, Pawlak, Yanai, Hoffmann, Kolodkin and Lijnzaad and Judge ad hoc Treves*, para. 19 (disponible en: [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.25/Judgment/C25\\_DO\\_joint.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/Judgment/C25_DO_joint.pdf), 2 de febrero de 2021)

<sup>58</sup> Esta interpretación del alcance del principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón ha sido reiterada por el tribunal arbitral en el asunto del *Enrica Lexie*. *The “Enrica Lexie” Incident (The Italian Republic v. The Republic of India) ...*, *cit.*, para. 527.

<sup>59</sup> Así, la Corte Permanente de Justicia Internacional admitió en el asunto del *Lotus* que no se puede deducir del principio de la jurisdicción exclusiva del Estados del pabellón que “a State can never in its own territory exercise jurisdiction over acts which have occurred on board a foreign ship on the high seas” (*The case of the SS Lotus*, Series A.-N° 10, Septiembre 7<sup>th</sup>, 1927, p. 25). Al respecto, en la doctrina, *vid.* HONNIBALL, A. N.: “Freedom of navigation following the M/V ‘Norstar’ case” (June 4, 2019), *JCLOS Blog*, 2019 (Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3533794>).

jurisdiccionales reconocidas en el Derecho internacional<sup>60</sup>. Así, los Estados, con independencia del pabellón del buque, han reconocido el ejercicio extraterritorial de la jurisdicción penal a través, entre otros, del principio de personalidad activa por actividades delictivas cometidas en alta mar<sup>61</sup>. Por otra parte, parece que el alcance de la interpretación extensiva de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón en el caso *Norstar* se circunscribe a las “actividades lícitas” de los barcos en alta mar. Sin duda, el alcance tan amplio que el TIDM otorga a este principio se basa en la consideración de que el *bunkering* en alta mar es una actividad lícita –y así lo admite Italia- y puede ser ejercida en las condiciones previstas en la CNUDM y otras normas de Derecho internacional como parte de la libertad de navegación<sup>62</sup>. Por tanto, la extensión de la competencia normativa para la persecución de la delincuencia marítima no puede significar en sí misma una infracción de dicho principio, aunque, ciertamente, toda intervención en alta mar –e incluso el ejercicio de la jurisdicción penal derivada de ella- está sometida, como sabemos, a la autorización del Estado del pabellón<sup>63</sup>.

Únicamente están permitidas aquellas interferencias en la navegación en los “casos excepcionales expresamente previstos” –por utilizar la expresión contenida en el art. 92, 1- en la CNUDM o en otros tratados internacionales. Nos encontramos, por tanto, ante situaciones muy específicas en las que la CNUDM u otros tratados internacionales atribuyen competencia de ejecución a otros Estados para adoptar ciertas medidas sobre buques extranjeros que navegan por alta mar sin necesidad de recabar el consentimiento del Estado del pabellón. Estos supuestos están recogidos de forma tasada en el art. 110: piratería, tráfico de esclavos, transmisiones no autorizadas, barcos sin nacionalidad o barcos apátridas<sup>64</sup> y los

---

<sup>60</sup> A este respecto, resulta pertinente destacar que “las reglas que legitiman la intervención de un determinado buque de guerra para la lucha contra los delitos que atentan contra la seguridad marítima no resultan coincidentes con las reglas de atribución de competencia para el enjuiciamiento de los delitos que hayan podido cometerse”. *Vid.* MINISTERIO DE DEFENSA, *Manual de Derecho del Mar*, vol. I, Secretaría General Técnica, Madrid, 2016, p. 173.

<sup>61</sup> Al respecto, *vid.* GUILFOYLE, “Article...”, *cit.*, p. 702.

<sup>62</sup> *The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy)* ..., *cit.*, para. 219. Por esta razón, los jueces que firmaron la opinión disidente conjunta en el asunto del *Norstar* entendieron que la posición mayoritaria del Tribunal se circunscribe a las “actividades lícitas” de los buques extranjeros en alta mar. En consecuencia, concluyeron que, *a sensu contrario*, “a non-flag State is not excluded from extending, in conformity with international law, its prescriptive jurisdiction to the unlawful activities of foreign vessels or of persons on the high seas”. *Joint Dissenting Opinion* ..., *cit.*, para. 20.

<sup>63</sup> En este sentido, la Sala Segunda del Tribunal Supremo ha afirmado que “la competencia para el enjuiciamiento será la del país de bandera de forma preferente, y solamente de forma subsidiaria la del país que llevó a cabo el abordaje y la inspección”. STS 648/2016, de 15 de julio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016: 3581)

<sup>64</sup> Este término alude a los barcos que carecen de nacionalidad porque no están registrados en ningún Estado y, por tanto, no tienen derecho a enarbolar ninguna bandera, así como los que hayan perdido este derecho por decisión del Estado del pabellón o, según el art. 92, 2, los que naveguen bajo el pabellón de dos o más Estados [sobre este concepto, *vid.* el art. 2, 10) del *Reglamento (UE) N° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (DO L189, 27.6.2014)]. En estos casos, la CNUDM autoriza a cualquier Estado a visitar el barco para verificar si tiene

buques que tengan en realidad la misma nacionalidad que el navío de guerra, aunque enarbolan pabellón extranjero o se nieguen a hacerlo. Además, el derecho de persecución permite, como sabemos, el apresamiento en alta mar de buques extranjeros siempre que se cumplan las condiciones prescritas por la CNUDM (art. 111). A estos casos hay que añadir el derecho de intervención del Estado ribereño más allá del mar territorial para hacer frente a la amenaza a su seguridad derivada de un acto de contaminación grave frente a sus costas resultante de un accidente marítimo, tal como se dispone en el art. 221 de la CNUDM<sup>65</sup>.

Fuera de estos casos, cualquier medida de ejecución sobre un buque extranjero debe contar con la autorización por el Estado del pabellón<sup>66</sup>. Este consentimiento puede prestarse caso por caso en respuesta a una petición del Estado que desea interceptar al buque o estar previsto previamente en acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación en la lucha contra ciertas actividades delictivas en el mar (terrorismo y otros actos contra la seguridad de la navegación marítima, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de inmigrantes y trata de personas, pesca

---

derecho a enarbolar una bandera. Ello significa que queda bajo la competencia de ejecución de cualquier Estado, que puede interferir en su navegación, al menos a los efectos de comprobar si se trata de un barco sin nacionalidad. Con ello, se trata de desincentivar la navegación de estos buques (*vid.* MCLAUGHLIN, R., “Authorizations for maritime law enforcement operations”, *International Review of the Red Cross*, vol. 98, 2016, n° 2, p. 485). Pero, la CNUDM no aclara qué consecuencias jurídicas tiene la constatación de que se trata de un barco sin nacionalidad, especialmente por lo que se refiere a la posibilidad de su apresamiento por cualquier Estado y la detención de la tripulación cuando se constate que se dedica a una actividad ilícita. A este respecto, en la práctica de algunos Estados se ha sostenido que estos buques quedan sometidos a “all appropriate law enforcement actions” (*Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 1-14, August 2017, para. 3.11.2.3, p. 3-13). En la misma línea, tanto el *Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 4 de agosto de 1995* (Acuerdo de Nueva York de 1995) (art. 21, 17) como el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 15 de noviembre de 2000* (art. 8, 7) autorizan al Estado interceptador, una vez verificada la situación del buque, a adoptar las “medidas que sean apropiadas de conformidad con el derecho internacional”. Sin embargo, en el caso de detención de la tripulación sería necesario un nexo jurisdiccional entre el barco sin nacionalidad y el buque interceptador o una norma que le habilite, en función de la actividad ilícita a la que se dedique el buque, para el ejercicio de la jurisdicción penal. *Vid.* GUILFOYLE, D., *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 16-17.

<sup>65</sup> En este sentido, hay que mencionar también el *Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen o puedan causar una contaminación por hidrocarburos de 29 de noviembre de 1969* y el *Protocolo relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos de 2 de noviembre de 1973*. *Vid.* TANAKA, *op. cit.*, pp. 359-361.

<sup>66</sup> También se admite que el capitán del barco podría otorgar voluntariamente su consentimiento para el abordaje, o incluso solicitar la asistencia de las autoridades de otro Estado. Pero este caso no supone una excepción a la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón porque dicho consentimiento no habilita legalmente al Estado que lleva a cabo el abordaje para adoptar medidas de ejecución sobre el buque o la tripulación sin la autorización del Estado del pabellón. *Vid.* HEINTSCHEL VON HEINEGG, W., “Maritime interception/interdiction operations”, en GILL, T. D.; FLECK, D. (ed.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 387.



INDNR, proliferación de armas de destrucción masiva ...) <sup>67</sup>. Sin embargo, el Estado del pabellón puede limitar el alcance del consentimiento a la interceptación de buque –o solo permitir el abordaje para la inspección de la documentación del buque, pero no otro tipo de medidas de ejecución <sup>68</sup>- y no extenderlo necesariamente al ejercicio de la jurisdicción penal sobre él, la carga o la tripulación <sup>69</sup>.

Asimismo, el Consejo de Seguridad puede autorizar, en el marco de los poderes que le confiere el Capítulo VII, la interceptación de buques en alta mar –o, incluso, en otros espacios marítimos bajo soberanía estatal- para asegurar el cumplimiento de las sanciones económicas u otras medidas coercitivas impuestas a un Estado <sup>70</sup> o para hacer frente a la amenaza que representan determinadas actividades delictivas <sup>71</sup>. En este caso, el carácter obligatorio de la

---

<sup>67</sup> Como ejemplo de este consentimiento previo del Estado del pabellón otorgado a través de un tratado multilateral hay que referirse al art. 8bis, 5, d) y e) del *Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*; y como ejemplos de este consentimiento previo a través de tratados bilaterales se pueden mencionar los *ship boarding agreements* firmados por EE.UU., entre otros, con los principales Estados de abanderamiento (Antigua and Barbuda, Bahamas, Belize, Croatia, Cyprus, Liberia, Malta, Marshall Islands, Mongolia, Panama o Saint Vincent and the Grenadines) en el marco de la *Proliferation Security Initiative* (PSI).

<sup>68</sup> Vid. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *op. cit.*, p. 386.

<sup>69</sup> Vid. AMERI, M., “Les domaines d’intervention du pouvoir de police”, en FORTEAU; THOUVENIN, *op. cit.*, p. 924. Así, en la práctica italiana nos encontramos con dos casos contrapuestos. Por una parte, en la sentencia de la *Corte di Cassazione (Sez. IV Penale)* de 20 de febrero de 2019, el Tribunal consideró que carecía de competencia en relación con el enjuiciamiento de los tripulantes de un barco de bandera neerlandesa interceptado en alta mar por tráfico de drogas porque el consentimiento del Estado se limitó al abordaje del buque en cuestión, no a las posteriores medidas [Sez. QUARTA PENALE, Sentenza n.13597 del 28/03/2019 (ECLI:IT:CASS:2019:13597PEN)]. Por otra parte, en la sentencia de la *Corte di Cassazione (Sez. III Penale)*, núm. 27691/19, de 21 de junio de 2019, los jueces sí admitieron su competencia para el enjuiciamiento de los tripulantes de otro barco interceptado en alta mar porque consideraron que la autorización otorgada por las autoridades del Estado del pabellón, las Islas Cook, no se limita al abordaje del buque, sino que permite tomar “all appropriate measures” contra el buque y la tripulación [Sez. TERZA PENALE, Sentenza n. 27691 del 21/06/2019 (ECLI:IT:CASS:2019:27691PEN)]. Vid. BEVILACQUA, G., “Illicit drug trafficking on the high seas: A matter of jurisdiction and cooperation between flag and coastal states”, *Italian Yearbook of International Law*, vol. 29, 2020, p. 428 (DOI:10.1163/22116133-02901021).

<sup>70</sup> En este sentido, la Resolución 1973 (2011), de 17 de marzo de 2011, sobre la situación en Libia autoriza la inspección en alta mar de los buques sospechosos de incumplir el embargo de armas. En la misma línea se sitúan las resoluciones 2146 (2014), de 19 de marzo de 2014 –en relación con la exportación ilícita de petróleo de Libia- y 2292 (2016), de 14 de junio de 2016, en relación con el embargo de armas en Libia.

<sup>71</sup> Así se deriva, por ejemplo, de la Resolución 2240 (2015), de 9 de octubre de 2015, destinada a poner fin a la proliferación del tráfico de migrantes y personas en el mar Mediterráneo frente a las costas de Libia. En esta resolución, el Consejo de Seguridad recuerda que, para luchar contra estas actividades delictivas, de acuerdo con la CNUDM, los Estados pueden interceptar en alta mar los buques sin pabellón, así como otros barcos, siempre que cuenten con el consentimiento del Estado del pabellón. Pero el Consejo de Seguridad va más allá y autoriza la inspección en alta mar frente a las costas de Libia de los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico de migrantes o la trata de personas y el apresamiento de estos buques cuando se confirme que se dedican a estas actividades ilícitas. Aunque en estos casos el consentimiento del Estado del pabellón no es una condición *sine qua non*, el Consejo de Seguridad no se olvida de él e insta a los Estados a que intenten obtenerlo de buena fe y a que informen a los Estados del pabellón de las medidas adoptadas con respecto a sus buques. Al respecto, vid. BEVILACQUA, G., “The use of force against the business model of migrant smuggling and

resolución aprobada por este órgano, unido al valor especial que se atribuye a las obligaciones derivadas de la Carta –tal como se deduce del art. 103-, permiten considerar que nos encontramos ante una excepción a la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón<sup>72</sup>. No obstante, para determinar el alcance de esta posible excepción hay que tener en cuenta la redacción de la propia resolución, que puede subordinar la interceptación al previo consentimiento del Estado del pabellón o circunscribir las facultades de inspección a los puertos o al mar territorial<sup>73</sup>.

## 2. Interceptación de buques en respuesta a amenazas a la seguridad marítima

Esta compleja articulación de las competencias de ejecución en el Derecho del mar permite definir, a pesar de sus ambigüedades e insuficiencias, el marco legal dentro del que deben actuar las operaciones de seguridad marítima en respuesta a los desafíos a la seguridad en el mar. Una de las principales misiones de estas operaciones es interceptar los buques, de pabellón nacional o extranjero, que representen una amenaza para la seguridad en los diferentes espacios marítimos, dentro de los límites reconocidos por las normas internacionales.

Aplicado al ámbito marítimo, el término “interceptación” o “interdicción” alude a la interferencia en la navegación de un buque cuando haya motivos razonables para creer que constituye una amenaza a la seguridad marítima por dedicarse a actividades ilícitas. Abarca un conjunto de medidas de vigilancia y control que incluyen el reconocimiento del barco sospechoso, la solicitud de información sobre la nacionalidad, la matrícula, la carga y otros datos sobre la travesía, la detención del barco y el envío de un equipo de abordaje para consultar la documentación y, en caso de dudas, el registro del buque, su apresamiento, la incautación de la carga y la detención de la tripulación y, finalmente, la modificación del rumbo del buque o la conducción a puerto para continuar con la inspección o iniciar un procedimiento administrativo o judicial<sup>74</sup>. Estas medidas se desarrollan de forma sucesiva en dos fases: en primer lugar, se procede al abordaje, la inspección y el registro en el mar del buque sospechoso de dedicarse a actividades ilícitas; y, en segundo lugar, cuando se prueben

---

human trafficking to maintain international peace and security in the Mediterranean”, en CATALDI, G. (ed.), *A Mediterranean Perspective on Migrants’ Flows in the European Union: Protection of Rights, Intercultural Encounters and Integration Policies*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 126-130.

<sup>72</sup> Vid. TRAPP, *op. cit.*, p. 65.

<sup>73</sup> En este sentido, se pueden mencionar las medidas coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad contra Corea del Norte por sus actividades nucleares. Así, en la Resolución 1874 (2009), de 12 de junio de 2009, se contempla la posibilidad de inspección de buques en alta mar para asegurar el respeto de las sanciones económicas, pero lo subordina al consentimiento del Estado del pabellón. Asimismo, en Resolución 2397 (2017), de 22 de diciembre de 2017, se autoriza a los Estados al decomiso, la inspección y la incautación de barcos en sus puertos y en el mar territorial si tienen motivos razonables para considerar que ha estado involucrado en actividades o en el transporte de artículos que prohibidos por las resoluciones del Consejo de Seguridad.

<sup>74</sup> Vid. SEYRAFI, S., “Enforcing UN sanctions by maritime interdiction: Historical overview and legal basis”, *Iranian Review for UN Studies*, vol. 2, 2019, n° 1, pp. 160-161 (DOI: 10.22034/IRUNS.2019.100959).

estas sospechas, se pasa al apresamiento del barco, la incautación de la carga, la detención de la tripulación y la conducción a puerto<sup>75</sup>. A ellas se podría añadir una fase previa consistente en la aproximación al buque y la solicitud de información sobre la nacionalidad, la carga y otros datos relacionados con su travesía<sup>76</sup>.

Algunos autores circunscriben este término a las interferencias a la navegación de buques extranjeros en alta mar<sup>77</sup>. Pero estimamos que se puede dar un alcance más amplio a esta noción para abarcar las interceptaciones llevadas a cabo en el mar a cargo de buques de guerra u otros barcos que ejerzan funciones de policía contra buques que ostenten el mismo pabellón, un pabellón extranjero o los llamados “buques apátridas”. Aunque es cierto que estas operaciones plantean mayores problemas jurídicos cuando se llevan a cabo en zonas situadas más allá de la soberanía estatal, los Estados pueden llevar a cabo operaciones de interceptación en cualquier espacio marítimo en el marco las competencias de ejecución que les otorga el Derecho del mar<sup>78</sup>.

En la medida en que se trata de un término militar de carácter operacional y no un concepto jurídico, no se puede hablar de un derecho a la interceptación de buques, sino que estas operaciones deberán contar con una base legal en el Derecho internacional que autorice explícitamente la adopción de medidas contra el buque sospechoso en los distintos espacios marítimos<sup>79</sup>. Consiguientemente, hay que acudir a la CNUDM, a otros tratados internacionales, de carácter bilateral o multilateral, o al Derecho consuetudinario para determinar si las medidas de ejecución incluidas dentro de esta noción de interceptación pueden adoptarse contra un buque sospechoso de dedicarse a actividades ilícitas en los espacios marítimos. El marco jurídico aplicable dependerá del espacio marítimo en el que se realiza la actividad ilícita, del tipo de infracción cometido y del Estado (ribereno, del pabellón o un tercer Estado) que trata de realizar la interceptación.

La noción de interceptación abarca, entre el conjunto de acciones de policía que pueden emprender los Estados, según el Derecho del mar, en el marco de las operaciones de seguridad marítima, el reconocimiento (*right of approach* o *droit de reconnaissance*) –que comprende el derecho de verificación de la nacionalidad del buque (*right of enquiry* o *droit*

---

<sup>75</sup> Vid. GUILFOYLE, *Shipping Interdiction ...*, cit., p. 4. Esta definición de la noción de “interceptación” (o “interdicción”) ha sido asumida por el Tribunal arbitral constituido en virtud del Anexo VII en el asunto del *Enrica Lexie. The “Enrica Lexie” Incident (The Italian Republic v. The Republic of India) ...*, cit., para. 491.

<sup>76</sup> Esta concepción de la interceptación marítima en tres fases sucesivas figura en los arts. 6, 1 y 2 y 7, 1 y 2 del Reglamento (UE) N° 656/2014.

<sup>77</sup> En este sentido, vid. FINK, M., *Maritime Interception and the Law of Naval Operations. A Study of Legal Bases and Legal Regimes in Maritime Interception Operations*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2018, p. 13.

<sup>78</sup> En esta línea, el Reglamento (UE) N° 656/2014 alude en el art. 6 a las competencias del Estado ribereño en materia de interceptación de buques en el mar territorial, entendido este término como el conjunto de medidas que se pueden adoptar en dicho espacio marítimo contra un buque sospechoso de dedicarse al tráfico ilícito de inmigrantes

<sup>79</sup> Vid. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *op. cit.*, p. 375.

*d'enquête du pavillon*)<sup>80</sup>- y el derecho de visita (*right of visit and search*)<sup>81</sup>. El reconocimiento es una medida de policía a través de la cual el buque de guerra se aproxima al barco sospechoso para comprobar su identidad y nacionalidad a través de sus signos exteriores, invitándole a izar su pabellón, o para solicitarle información sobre su origen, destino o carga<sup>82</sup>. El contacto se hace por radio a través de una frecuencia internacionalmente reconocida o por cualquier otro medio apropiado. El barco no está obligado a responder, a ralentizar la marcha o a maniobrar para ser reconocido<sup>83</sup>. Esta medida no interfiere con el ejercicio de la libertad navegación del barco y, por tanto, no contraviene el principio de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón<sup>84</sup>. Pero es relevante porque la información aportada por el barco sospechoso permite constatar si ostenta algún pabellón o, en caso contrario, si es un barco sin nacionalidad, lo que permitiría proceder a su abordaje, pues estos buques están sometidos a la jurisdicción de cualquier Estado<sup>85</sup>.

Si la información aportada por el capitán del barco sospechoso no permite despejar los motivos razonables para creer que se dedica a una actividad ilícita –y siempre que haya una base legal para ello-, el derecho de visita permite detener la navegación del buque y su abordaje para inspeccionar su documentación y verificar así, entre otros datos, su identidad, su nacionalidad, la naturaleza de la carga o su origen y destino (*visit*). Si la documentación es insuficiente o las sospechas no desaparecen, el equipo de abordaje puede proseguir con el

---

<sup>80</sup> Vid. ORTOLAN, T., *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 3<sup>e</sup> édition, tome I, Librairie de Henri Plon, Paris, 1856, pp. 258-259; JENNINGS, R.; WATTS, A. (ed.), *Oppenheim's International Law*, 9<sup>th</sup> edition, volume I, Longman, Harlow, 1993, pp. 736-737. En la doctrina francesa, sin embargo, se distingue entre la *reconnaissance* y la *enquête du pavillon* e incluye esta última en el derecho de visita. Vid. LUCCHINI, L.; VOELKEL, M., *Droit de la mer: délimitation, navigation et pêche*, Tome 2, Volume 2, Pedone, Paris, 1996, pp. 124-125.

<sup>81</sup> En este sentido, vid. CAMINOS, H., “Las normas sobre ejecución en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. V, 2001, pp. 576-577; PAPASTAVRIDIS, *op cit.*, p. 15.

<sup>82</sup> Esta operación no incluye el examen de la documentación a bordo para verificar la identidad del buque, pues esto forma parte del derecho de visita. Vid. VAN DER MENSBRUGGHE, Y., “Le pouvoir de police des États en haute mer”, *Revue Belge de Droit International*, vol. XI, 1975, n° 1, pp. 60-61.

<sup>83</sup> Vid. ALLEN, *op. cit.*, p. 418.

<sup>84</sup> Vid. LOWE, V.; TZANAKOPOULOS, A., “Ships, visit and search”, en WOLFRUM, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. IX, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 179.

<sup>85</sup> Vid. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *op. cit.*, p. 389. El abordaje del *So San* por una fragata española en 2002 bajo la sospecha de que transportaba armas de destrucción masiva se fundamentó en el art. 110 de la CNUDM porque el buque interceptado no enarbolaba ninguna bandera y el capitán respondió que estaba registrado en Camboya –lo que no pudo ser confirmado- y que transportaba un cargamento de cemento a la isla de Socotora. Todo ello llevó a sospechar al barco de guerra español que se trataba de un buque sin nacionalidad. Una vez que se confirmó que su pabellón era el de Corea del Norte y que el destino de los misiles SCUD encontrados durante el registro era Yemen, el buque fue liberado. Vid. CUMMINS, S. J. STEWART, D. P. (ed.), *Digest of United States Practice in International Law 2002*, International Law Institute, Washington, D.C., 2002, p. 1053.

registro del buque (*search*), que incluye el examen de la carga y el interrogatorio de la tripulación<sup>86</sup>.

Si se constata que el buque se dedica a alguna actividad ilícita como resultado del ejercicio del derecho de visita, se le podrá impedir que continúe con la navegación, desviándolo de su ruta para que se aleje de la costa, o se podrá proceder a su apresamiento y conducción a puerto para iniciar los procedimientos penales o administrativos que desemboquen en la imposición de sanciones<sup>87</sup>, entre las que se incluyen la confiscación del buque o de la carga<sup>88</sup>. Estas medidas de ejecución no derivan directamente del derecho de visita, sino que es necesaria una base legal que autorice su adopción por el buque interceptador<sup>89</sup>. Si el barco sospechoso se resiste a ser abordado y huye, el ejercicio del derecho de persecución, como sabemos, permite su captura, en las condiciones previstas por el art. 111 de la CNUDM, fuera del espacio marítimo en el que ha cometido la infracción, incluso aunque hubiese llegado a alta mar.

El *modus operandi* descrito hasta ahora se basa en la premisa de que la tripulación del barco sospechoso colabora con los agentes estatales. En este caso, la interceptación se desarrolla de forma pacífica. Sin embargo, no es raro que el buque, una vez descubierto, trate de huir, ofrezca resistencia a la detención o al abordaje o, al menos, no facilite las operaciones del equipo de asalto, lo que puede poner en peligro su vida o su seguridad a tenor de las dificultades de operar en un entorno tan complicado como es el marítimo. En tales circunstancias, la interceptación puede dar lugar al empleo de medidas de fuerza porque desde el barco sospechoso se dispare contra el buque de guerra o porque realice maniobras peligrosas para evitar el apresamiento que pongan en peligro la seguridad del equipo de abordaje<sup>90</sup>. Esta situación también se plantea cuando la operación está dirigida a la liberación de rehenes a bordo de un barco secuestrado por delincuentes. En este contexto, es necesario esclarecer cuál debe ser la forma de proceder de los agentes estatales y qué medidas pueden adoptar para impedir la huida del buque, para forzar su abordaje y apresamiento o, en su caso, para liberar a los rehenes. Entre estas medidas, va a surgir la posibilidad de utilizar la fuerza armada<sup>91</sup>.

Sin embargo, la CNUDM no proporciona referencias precisas sobre las medidas que se pueden adoptar cuando el buque ignore, desobedezca o incluso se resista a las órdenes dadas

---

<sup>86</sup> Al respecto, *vid.* KRASKA, J., “Broken taillight at sea: The peacetime international law of visit, board, search, and seizure”, *Ocean and Coastal Law Journal*, vol. 16, 2010, n° 1, pp. 25-26.

<sup>87</sup> *Vid.* ALOUPI, *op. cit.*, pp. 935-936.

<sup>88</sup> En este sentido se ha pronunciado el TIDM en el asunto del navío *Virgina G. The M/V “Virginia G” Case (Panama/Guinea-Bissau) ...*, *cit.*, para. 253, p. 77.

<sup>89</sup> *Vid.* GUILFOYLE, D., “Article 110”, en PROELSS, *op. cit.*, p. 770.

<sup>90</sup> *Vid.* BATSALAS, D., “Maritime interdiction and human rights”, en PAPASTAVRIDIS; TRAPP, *op. cit.*, p. 438; CORTHAY, E. L., “Legal bases for forcible maritime interdiction operations against terrorist threat on the high seas”, *Australian and New Zealand Maritime Law Journal*, vol. 31, 2017, n° 2, pp. 56-57.

<sup>91</sup> Así lo reconoce la legislación francesa en el *Code de la defense* (art. L1521-7).

por los agentes estatales, a diferencia de lo que hacen otros tratados internacionales elaborados con posterioridad. Una muestra de ello la encontramos en el art. 25, 1, que autoriza al Estado ribereño a tomar en el mar territorial “las medidas necesarias para impedir todo paso que no sea inocente”. Asimismo, la CNUDM faculta al Estado ribereño a tomar en la zona contigua las “medidas de fiscalización necesarias” para prevenir y sancionar las infracciones contempladas en el art. 33. Pero en ninguno de los dos casos se ofrece una indicación clara sobre el tipo de medidas que pueden tomar las autoridades marítimas contra los buques sospechosos<sup>92</sup>. El único indicio nos lo ofrece el art. 225, según el cual las medidas de ejecución que adopten los Estados “no pondrán en peligro la seguridad de la navegación ni ocasionarán riesgo alguno a los buques, no los conducirán a un puerto o fondeadero inseguro, ni expondrán el medio marino a un riesgo injustificado”. Aunque esta disposición se aplica, en principio, a las competencias de ejecución en supuestos de contaminación causada por buques, este deber de evitar consecuencias adversas en el ejercicio de las competencias de ejecución se debe extender a cualquier operación de policía que se lleve a cabo en el mar.

La CNUDM se limita a aclarar, por una parte, que las medidas de ejecución no se pueden adoptar contra buques de guerra extranjeros u otros barcos del Estado destinados a fines no comerciales, pues no están sometidos a las competencias de ejecución del Estado ribereño al gozar de inmunidad en los diferentes espacios marítimos<sup>93</sup>. Y, por otra parte, que únicamente los buques de guerra, aeronaves militares u otros barcos o aeronaves debidamente autorizados y que sean claramente identificables como buques o aeronaves al servicio del Estado son competentes para interceptar buques en el mar y, por tanto, para adoptar todas las medidas previstas en el Derecho del mar para estas operaciones. Este requisito excluye a las empresas de seguridad privadas del ejercicio de poderes de policía en el mar, salvo que sean habilitadas expresamente. Además de tratarse de buques o aeronaves especialmente autorizados para el ejercicio de poderes de policía en el mar, el personal a bordo de ellos debe tener la consideración de agentes de la autoridad o tratarse de otros funcionarios habilitados a tal

---

<sup>92</sup> En la doctrina se han indicado algunas posibles medidas: intercambio de comunicaciones requiriendo al barco a que no siga realizando las actividades que hayan dado lugar a la infracción, intimarle a que abandone el mar territorial inmediatamente, situar buques para impedirle u obstaculizarle el paso, abordar el buque para conducirlo fuera de este espacio o, incluso, en función de las circunstancias, el uso de la fuerza armada. En este sentido, *vid.* ROTHWELL; STEPHENS, *op. cit.*, p. 233.

<sup>93</sup> Sin embargo, sí están sometidos a su competencia normativa. Por eso, cuando alguno de estos buques incumpla las condiciones de ejercicio del derecho de paso inocente o las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño, éste podrá requerirle a que los cumpla y, en caso de que no atienda a esta indicación, exigirle que salga del mar territorial (art. 30); y el Estado del pabellón incurrirá en responsabilidad internacional por los daños ocasionados al Estado ribereño como resultado de dichos incumplimientos (art. 31). Nuevamente, la CNUDM no aclara qué medidas puede adoptar el Estado ribereño para obligar al buque a salir de su mar territorial, aunque se ha afirmado que este Estado podría utilizar cualquier fuerza necesaria para lograr este propósito. Al respecto, *vid.* CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V., *The New Law of the Sea*, 3<sup>rd</sup> ed., Manchester University Press, Manchester, 1999, p. 99.

efecto para adoptar cualquier medida sobre el buque sospechoso o las personas a bordo<sup>94</sup>. Esta aclaración es pertinente cuando se procede al apresamiento del barco, la detención de la tripulación, la incautación de la carga y, sobre todo el inicio de procedimientos penales o administrativos. Corresponde a cada Estado determinar los organismos y agencias, civiles o militares, con competencias en materia de policía marítima y favorecer la coordinación entre ellos para mejorar la eficacia de su acción<sup>95</sup>.

En todo caso, la interceptación de buques en el mar, en aquellos casos en los que exista una base legal para hacerlo, debe fundamentarse, según la CNUDM, en la existencia de motivos razonables, fundados o suficientes de que el barco se dedica a actividades ilícitas, lo que implica que sólo se puede actuar cuando existan ciertas evidencias. Esta exigencia, prevista en la CNUDM –como, por ejemplo, en los arts. 110, 111 o 220- y en otros tratados internacionales<sup>96</sup>, constituye una garantía de que no se va a abusar de los poderes de policía –incluida, en su caso, la autorización del Estado del pabellón- o se van a ejercer de forma arbitraria. Por este motivo, se establece una obligación de indemnización por los daños y perjuicios sufridos por el buque cuando las sospechas resulten infundadas y la visita no pueda confirmar que se dedica a una actividad ilícita (arts. 106; 110, 3; o 111, 8)<sup>97</sup>.

A tenor de la falta de claridad que rodea a la CNUDM –paliada en otros tratados internacionales en relación con determinadas actividades ilícitas-, el ejercicio de las competencias de ejecución exige de los Estados que dispongan de una regulación precisa que especifique las circunstancias y condiciones en las que se puede adoptar alguna de las medidas mencionadas a la hora de interceptar un buque sospechoso. La existencia de un marco jurídico claro y de unas reglas y procedimientos operativos precisos constituyen una

---

<sup>94</sup> En este sentido, el art. 10, 1 del *Convenio sobre cooperación para la supresión del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el área del Caribe de 10 de abril de 2003* dispone que los “abordajes y registros realizados conforme al presente Convenio deberán ser llevados a cabo únicamente por equipos de funcionarios policiales autorizados de las embarcaciones policiales”.

<sup>95</sup> Así, en la legislación francesa, el *Code de la defense* habilita a los comandantes de los buques del Estado a “exercer et à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition prévues par le droit international, la législation et la réglementation française” (art. L1521-2) y a “prendre les mesures de coercition nécessaires et adaptées à l'encontre des personnes à bord en vue d'assurer leur maintien à disposition, la préservation du navire et de sa cargaison ainsi que la sécurité des personnes” (art. L1521-11). En el Derecho español, el comandante de un buque de guerra tiene el carácter de autoridad según lo dispuesto en el art. 24 del Código penal. Esta consideración se extiende, en virtud del *Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas* (BOE núm. 64, de 15 de marzo de 2010), a los miembros de las dotaciones de los buques de la Armada en el ejercicio de funciones de vigilancia y seguridad marítima atribuidas legalmente o por convenios internacionales suscritos por España, sin perjuicio de las competencias atribuidas a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a los integrantes de los organismos públicos con funciones de vigilancia marítima. *Vid.* MINISTERIO DE DEFENSA, *op. cit.*, p. 179.

<sup>96</sup> Entre estos tratados se puede mencionar la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (art. 17); el Acuerdo de Nueva York de 1995 (art. 21); el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (art. 8); o el Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (art. 8bis).

<sup>97</sup> *Vid.* GUILFOYLE, “Article...”, *cit.*, p. 771.

garantía para los buques interceptados y sus tripulaciones frente a cualquier riesgo de abuso o arbitrariedad, pero también aportan seguridad sobre el alcance de los poderes asignados a los agentes estatales encargados de aplicar medidas coactivas contra barcos sospechosos de dedicarse a actividades ilícitas.

### **III. OPERACIONES DE SEGURIDAD MARÍTIMA Y EMPLEO DE MEDIDAS COERCITIVAS EN LA INTERCEPTACIÓN DE BUQUES SOSPECHOSOS DE DEDICARSE A ACTIVIDADES ILÍCITAS**

En ocasiones, como se ha indicado anteriormente, la interceptación de buques en el marco de una operación de seguridad marítima se lleva a cabo ante la desobediencia, la oposición, la resistencia o, al menos, la falta de colaboración de la tripulación del buque sospechoso. En estos casos, los equipos de abordaje se van a ver obligados a emplear medidas coactivas, que pueden incluir el uso de la fuerza armada en los casos más graves, para cumplir su misión o para salvaguardar su vida y su seguridad o la de terceros. Así, incidentes de esta naturaleza no son extraños en el contexto de la lucha contra ciertas actividades ilícitas que pueden representar una amenaza para la seguridad marítima, como la piratería, el terrorismo marítimo, el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de inmigrantes y la trata de personas, la proliferación de armas de destrucción masiva, la pesca INDNR u otras formas de criminalidad organizada transnacional que se desarrollan, sobre todo, en alta mar<sup>98</sup>.

Estos incidentes ponen de relieve que el uso de la fuerza en operaciones de seguridad marítima constituye una medida polémica que da lugar a disputas y tensiones entre los Estados afectados. Sin embargo, ante este tipo de medidas, el Derecho del mar no ofrece una orientación adecuada sobre los derechos y las obligaciones de los Estados cuando recurren a la coerción armada durante la interceptación de un buque<sup>99</sup>. Una muestra de ello es el silencio de la CNUDM en relación con este tema, que, como ya hemos indicado, no regula con claridad y precisión las medidas que pueden tomar los Estados en estas circunstancias. Por ello, es necesario clarificar, a tenor de la práctica internacional, si la fuerza armada figura entre las medidas coactivas que pueden emplear los Estados para interceptar buques

---

<sup>98</sup> En relación con la pesca INDNR, se pueden mencionar varios incidentes en Argentina en los que las autoridades marítimas han disparado contra pesqueros de bandera china que faenaban ilegalmente su ZEE y que desembocaron en el caso más grave en el hundimiento, el 15 de marzo de 2016, del *Lu Yan Yuan Yu 010* como consecuencia de los disparos efectuados por guardacostas de dicho país. “Argentina ametralla y hunde un pesquero chino en sus aguas”, *El País*, 16 de marzo de 2016 (disponible en: [https://elpais.com/internacional/2016/03/15/argentina/1458071690\\_194944.html](https://elpais.com/internacional/2016/03/15/argentina/1458071690_194944.html), 1 de marzo de 2021). Del mismo modo, la Guardia Costera de Corea del Sur ha disparado contra pesqueros de bandera china que estaban pescando ilegalmente en sus aguas. COLLINS, L., “Is South Korea’s use of force against Chinese fishing vessels illegal?”, *Asia Maritime Transparency Initiative*, December 12, 2016 (disponible en: <https://amti.csis.org/rok-force-chinese-vessels-illegal>, 1 de marzo de 2021)

<sup>99</sup> *Vid.* CANTY, R.: “Developing use of force doctrine: A legal case study of the Coast Guard's Airborne use of force”, *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 31, 2000, n° 3, pp. 374-375.



dedicados a actividades ilícitas en el marco de una operación de seguridad marítima. Una vez determinado este aspecto, hay que plantearse las circunstancias en las que sería factible emplear este tipo de medidas, así como los límites y condiciones a los que se hallan sometidas.

### **1. El controvertido uso de la fuerza en el marco de operaciones de seguridad marítima: una medida lícita a la luz de la práctica internacional**

La CNUDM, como sabemos, no contiene referencias expresas al uso de la fuerza en la persecución de actividades ilícitas en el mar, lo que ha planteado dificultades a la hora de determinar la legalidad de este tipo de medidas en el marco de operaciones de seguridad marítima. Esta omisión al uso de la fuerza ha llevado, incluso, a considerar que esta medida está prohibida en el Derecho del mar y que, además, es contraria al principio de prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales<sup>100</sup>.

Sin embargo, un análisis de la práctica internacional permite constatar que la fuerza armada es una medida lícita durante la interceptación de buques sospechosos de dedicarse a actividades delictivas. Además, esta medida no contraviene el art. 2, 4 de la Carta de las Naciones Unidas cuando se adopta en el ejercicio de competencias de ejecución<sup>101</sup>, sino que

---

<sup>100</sup> Este enfoque se deduce de las Declaraciones interpretativas realizadas por la Comunidad Europea en el momento de la ratificación del Acuerdo de Nueva York de 1995, contenidas en el Anexo C de la Decisión del Consejo de 8 de junio de 1998. En ellas se afirma que “[l]a Comunidad Europea y sus Estados miembros reiteran que todos los Estados deberán abstenerse, en sus relaciones, de recurrir o amenazar con recurrir a la fuerza, de acuerdo con los principios generales del Derecho internacional, la Carta de las Naciones Unidas y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” (DO L 189, 3.7.1998). Esta misma declaración figura en el Instrumento de ratificación de España de 24 de noviembre de 2003, que confirma las declaraciones interpretativas realizadas por la Comunidad Europea (BOE núm. 175, de 21 de julio de 2004).

<sup>101</sup> Esta norma solo prohíbe el uso de la fuerza de un Estado contra otro Estado, no otras situaciones en las que la fuerza armada se emplea en aplicación de competencias de ejecución [vid. INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Final Report on Aggression and the Use of Force*, Sydney Conference, 2018, p. 5 (Disponible en [https://www.ila-hq.org/images/ILA/DraftReports/DraftReport\\_UseOfForce.pdf](https://www.ila-hq.org/images/ILA/DraftReports/DraftReport_UseOfForce.pdf), 1 de marzo de 2021)]. En la jurisprudencia internacional se ha admitido que la fuerza armada puede ser empleada en ejercicio de poderes de policía en el mar y que ello no contraviene, necesariamente, el art. 2, 4 de la Carta. Así lo admitió la Corte Internacional de Justicia en el asunto de la *jurisdicción en materia de pesquerías* [*Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)*], Jurisdiction of the Court, Judgment, 4 December 1998, *I.C.J. Reports*, 1998, para. 84, p. 466]. Por su parte, el TIDM consideró en el asunto de la *detención de tres navíos militares ucranianos* que, a la luz de los acontecimientos del caso, el uso de la fuerza formaba parte de una operación de aplicación de la ley y no de una operación militar [*Case concerning the detention of three Ukrainian naval vessels (Ukraine v. Russian Federation)* ... , *cit.*, para. 73-74]. Frente a ello, en el asunto de la *delimitación marítima entre Guyana y Surinam* el tribunal arbitral constituido en virtud del Anexo VII de la CNUDM consideró que el incidente con la plataforma de prospección petrolífera *C. E. Thornton* parecía más una amenaza de acción militar que una actividad de policía y, por tanto, concluyó que constituía una amenaza de uso de la fuerza armada contraria al art. 2, 4 de la Carta [*Guyana and Suriname. Arbitral Tribunal constituted pursuant to Article 287, and in accordance with Annex VII, of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Award of the Arbitral Tribunal. 17 September 2007*, para. 445 (Disponible en: <https://pcacases.com/web/sendAttach/902>, 1 de marzo de 2021)].

se trata de una manifestación más del poder de coerción del Estado que se extiende sobre los espacios marítimos de la misma forma que se ejerce en tierra para asegurar el cumplimiento de las normas internacionales o las leyes y reglamentos dictados en su aplicación, aunque con las peculiaridades propias del medio marino. En efecto, al atribuir a los Estados ciertas competencias de ejecución que les autorizan a interceptar buques sospechosos, el Derecho del mar está reconociendo implícitamente la posibilidad de emplear la fuerza como parte del ejercicio de dichos poderes<sup>102</sup>. Como ya se ha advertido anteriormente, cuando la tripulación se opone u obstaculiza la operación de interceptación es inevitable que los equipos de abordaje empleen ciertas medidas de fuerza, en función de las circunstancias, para cumplir su misión.

La jurisprudencia marítima internacional ha contribuido decisivamente al reconocimiento de la legalidad del empleo de la fuerza para interceptar buques sospechosos de llevar a cabo actividades ilícitas en el marco de los poderes de policía en el mar. Se debe destacar a este respecto la posición del TIDM en la sentencia de 1 de julio de 1999 en el asunto del navío *Saiga*, reiterada posteriormente en el caso del *Virginia G*<sup>103</sup>. En dicha decisión, los jueces afirmaron que el silencio de la CNUDM sobre este tipo de medidas no se podía interpretar como una exclusión del uso de la fuerza de los poderes de policía reconocidos a los Estados en el mar<sup>104</sup>. Para llegar a esta conclusión recurrieron a las normas del Derecho internacional general, en virtud de lo establecido en el art. 293 de la CNUDM<sup>105</sup>. Este precepto permite al Tribunal ocuparse de aspectos de una disputa invocando el Derecho internacional consuetudinario y, en su caso, los principios generales del Derecho en el ámbito marítimo<sup>106</sup>. Así, a tenor de la práctica internacional –y en particular de los asuntos del *I'm Alone* y *The Red Crusader*<sup>107</sup>– reconoce que dentro de ciertos límites y condiciones se puede recurrir a la fuerza en el ejercicio de competencias de ejecución. A estas sentencias hay que añadir, más recientemente, la orden sobre medidas provisionales de 25 de mayo de 2019 en el asunto de la *detención de tres navíos militares ucranianos*, en la que el TIDM no cuestionó la licitud

<sup>102</sup> Al respecto, *vid.* TREVES, T., “Piracy, law of the sea, and use of force: Developments off the coast of Somalia”, *European Journal of International Law*, vol. 20, 2009, nº 2, p. 413; PROELSS, A., “Piracy and the use of force”, en KOUTRAKOS, P.; SKORDAS, A. (eds.), *The Law and Practice of Piracy at Sea. European and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 55.

<sup>103</sup> *The M/V “Virginia G” Case (Panama/Guinea-Bissau) ...*, *cit.*, para. 359-360, pp. 101-102. En el mismo sentido se ha pronunciado el tribunal arbitral constituido en virtud del Anexo VII de la CNUDM en el asunto de la *delimitación marítima entre Guyana y Surinam. Guyana and Suriname...*, *cit.*, para. 445.

<sup>104</sup> *Vid. The M/V “Saiga” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) ...*, *cit.*, para. 155, p. 62.

<sup>105</sup> Así lo ha reiterado el Tribunal arbitral en el asunto de la *delimitación marítima entre Guyana y Surinam*, lo que le permitió afirmar, con base en el art. 293, que carecía de competencia para enjuiciar la violación de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho consuetudinario en relación con el incidente del *C.E. Thornton*, frente a la pretensión de Surinam. *Guyana and Suriname...*, *cit.*, para. 403-406.

<sup>106</sup> Al respecto, *vid.* JUSTE RUIZ, J., “Unidad y pluralismo en la jurisprudencia del Tribunal Internacional del Derecho del Mar”, en RODRIGO, A.J.; GARCÍA, C. (eds.), *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público y en la comunidad internacional*, Tecnos, Madrid, 2011, p. 297.

<sup>107</sup> *Vid. S.S. “I’m Alone” (Canada, United States)*, Award of 30 June 1933 and 5 January 1935, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, p. 1615; *Investigation of certain incidents affecting the British trawler Red Crusader*, 23 March 1962, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XXIX, p. 538.

del uso de la fuerza en el apresamiento de tres buques militares ucranianos, sino que lo consideró como un “use of force in the context of a law enforcement operation”<sup>108</sup>.

La práctica estatal también respalda la licitud de estas medidas. Así, en diferentes tratados internacionales, especialmente aquellos destinados a promover la cooperación frente a actividades ilícitas que representen una amenaza para la seguridad marítima<sup>109</sup>, los Estados han incluido disposiciones que contemplan la posibilidad de recurrir en casos extremos a la fuerza armada para la interceptación de buques en el mar. Entre estos tratados, adquiere una especial relevancia el Acuerdo de Nueva York de 1995 [art. 22, 1, f)]. Esta disposición, que ha sido objeto de críticas<sup>110</sup>, reconoce que el uso de la fuerza forma parte en circunstancias excepcionales de las competencias de ejecución reconocidas a Estados<sup>111</sup>. Del mismo modo, en otros tratados que desarrollan ciertos aspectos relacionados con la seguridad marítima no regulados expresamente en la CNUDM también se contempla la posibilidad de recurrir a la fuerza. A este respecto, hay que mencionar ciertos convenios cuyo objetivo es la represión de determinadas formas de delincuencia en el mar, como los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (entre los que se incluye el terrorismo marítimo)<sup>112</sup>, el tráfico ilícito de drogas<sup>113</sup> o la proliferación de armas de destrucción masiva<sup>114</sup>. En la misma línea, las legislaciones marítimas de algunos Estados incluyen el uso de la fuerza armada entre las

<sup>108</sup> *Case concerning the detention of three Ukrainian naval vessels (Ukraine v. Russian Federation) ...*, cit., para. 73-74.

<sup>109</sup> Entre estos acuerdos se puede mencionar el *Acuerdo del CARICOM de cooperación sobre la seguridad del espacio aéreo y marítimo, de 4 de julio de 2008* (art. XIV).

<sup>110</sup> Vid. CASADO RAIGÓN, R., “El Derecho de la pesca en alta mar y sus últimos desarrollos”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1995*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 131; SOBRINO HREREDIA, J. M., “La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros de la alta mar”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II, 1998, p. 460.

<sup>111</sup> Sobre la posibilidad de recurrir a la fuerza en actividades de vigilancia e inspección pesqueras, vid. MOORE, C., “The use of force”, en WARNER; KAYE, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>112</sup> En este sentido, se puede mencionar el art. 8bis, 9 del *Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*.

<sup>113</sup> La *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas* no se refiere expresamente a este aspecto, pero de su art. 17 podría deducirse la posibilidad de usar la fuerza. Así lo confirma el art. 12, 1, d) del *Acuerdo n° 156 del Consejo de Europa relativo al tráfico ilícito por mar, de 31 de enero de 1995, por el que se desarrolla el artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*. En esta misma línea se puede mencionar el art. 22 del *Convenio sobre cooperación para la supresión del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el área del Caribe de 10 de abril de 2003*. A nivel bilateral, los convenios suscritos por EE.UU. en materia de represión del tráfico de drogas por mar incorporan disposiciones relativas al uso de la fuerza, como en el *Convenio entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de los Estados Unidos de América para cooperar en la supresión del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 19 de junio de 2003* (art. 13).

<sup>114</sup> Además del mencionado *Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, hay que referirse a los *ship boarding agreements* firmados por EE.UU. con los principales Estados de abanderamiento en el marco de la *Proliferation Security Initiative* (PSI), que incorporan disposiciones que contemplan la posibilidad de utilizar la fuerza en el marco de operaciones contra la proliferación de armas de destrucción masiva en el mar. Texto de los acuerdos disponible en: <https://2001-2009.state.gov/t/isn/c12386.htm>, 1 de marzo de 2021.

medidas de ejecución que pueden adoptar para interceptar buques en ejercicio de poderes de policía en los diferentes espacios marítimos<sup>115</sup>.

En la práctica de algunas organizaciones internacionales también se contempla el recurso a la fuerza armada en el ejercicio de competencias de ejecución. En el ámbito pesquero, el Acuerdo de Nueva York de 1995 ha favorecido la puesta en práctica de mecanismos de vigilancia e inspección en alta mar para asegurar el cumplimiento de las medidas de conservación aprobadas por las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) y, por tanto, para luchar contra las actividades pesqueras ilícitas<sup>116</sup>. Al regular el procedimiento de inspección en el mar, algunas de estas organizaciones aluden a la posibilidad de que los inspectores, con determinadas cautelas, puedan utilizar la fuerza en circunstancias excepcionales<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> En Francia, el recurso a tales medidas está contenido en el *Décret n° 2020-342 du 26 mars 2020 relatif aux modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer* (J.O.R.F. n° 76, du 28 mars 2020) y ha sido incorporado al *Code de la défense* (art. R1521-1). En el caso EE.UU., esta posibilidad está contemplada en el *U.S. Code, 2018 Edition*, en relación con la Guardia Costera (14 U.S.C. § 522, 526), y en *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 1-14M, (Jul 2007) (para. 3.11.5). En Reino Unido, figura en *Criminal Justice (International Co-operation) Act 1990* (Schedule 3, sec. 6) y en *Policing and Crime Act 2017 (Maritime Enforcement Powers: Code of Practice) Regulations 2017* [sec. 92 (2); 104 (2); and 113 (2)]; y en Australia se recoge en *Maritime Powers Act 2013* (sec. 37) y en *Australian Defence Force, Australian Maritime Jurisdiction*, ADFP 06.1.2, 28 June 2010 (para. 6.54-6.64). En China se ha regulado el uso de la fuerza en el marco de operaciones de policía marítima en *Maritime Police Law of the People's Republic of China*, January 22, 2021 (arts. 46-51). En el caso de Argentina se contempla esta posibilidad en el *Protocolo de actuación para unidades de superficie ante la detección de buques pesqueros extranjeros en infracción a la Ley N° 24.922 y del Código Penal de la Nación* (Resolución 396/2018 del Ministerio de Seguridad, de 16 de mayo de 2018). En el caso de España se puede encontrar una referencia expresa en el art. 8 del *Decreto 1002/1961, de 22 de junio, por el que se regula la vigilancia marítima del Servicios Especial de Vigilancia Fiscal para la Represión del Contrabando* (BOE núm. 157, de 3 de julio de 1961). Fuera de este caso, sólo se encuentra una referencia implícita a esta cuestión en el art. 35 de la *Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima* (BOE núm. 180, de 25 de julio de 2014), en relación con el ejercicio de poderes de policía en la zona contigua. Sobre la práctica española en este ámbito, *vid.* LIROLA DELGADO, I.; JORGE URBINA, J., "Police at sea", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 21, 2017, pp. 450-452 (DOI: 10.17103/sybil.21.31).

<sup>116</sup> *Vid.* PUEYO LOSA, J., "Derecho del mar y libertad de pesca. Sobre las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera y el Acuerdo de 1995", en PUEYO LOSA, J.; JORGE URBINA, J. (coord.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Iustel, Madrid, 2009, p. 174.

<sup>117</sup> La posibilidad de recurrir a la fuerza en actividades de vigilancia e inspección pesqueras se ha reconocido a través de la extensión del ámbito de aplicación del art. 22 del Acuerdo de Nueva York de 1995 mientras no adopten procedimientos de inspección específicos. Así ocurre en el caso de la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central (WCPFC), tal como prevé la *Convention on the Conservation and Management of High Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean* de 5 de septiembre de 2000 (art. 26). En el procedimiento de abordaje e inspección aprobado por esta OROP se contempla el uso de la fuerza en los mismos términos que el art. 22, 1, f) del Acuerdo de Nueva York de 1995 (*Conservation and Management Measure 2006-08, 15 December 2006*). En esta misma línea se sitúa la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur (SPRFMO), según se deriva de la *Convention on the Conservation and Management of High Seas Fishery Resources in the South Pacific Ocean* de 14 de noviembre de 2009 (art. 27, 3) y del *CMM 11-2015 Conservation and Management Measure Relating to Boarding and Inspection Procedures in the SPRFMO Convention Area*; la Organización de Pesca del Atlántico Suroriental (SEAFO), tal como figura en el art. 15 del *System of Observation, Inspection, Compliance and Enforcement*, aprobado por esta OROP el 3 de diciembre

Asimismo, algunas organizaciones internacionales han previsto la posibilidad de emplear la fuerza armada en la lucha contra ciertas formas de delincuencia marítima. Tal es el caso de las Naciones Unidas, que ha autorizado el uso de la fuerza, como una medida de ejecución, en la lucha contra la piratería frente a las costas de Somalia<sup>118</sup>, contra el tráfico ilegal de emigrantes y la trata de personas por mar<sup>119</sup>, así como para hacer cumplir determinadas medidas coercitivas, como el embargo de armas o la prohibición de exportación de petróleo<sup>120</sup>. Por su parte, la Unión Europea ha previsto la posibilidad de utilizar la fuerza en la lucha contra la piratería al definir el mandato de la operación *Atalanta*, desplegada frente a las costas somalíes<sup>121</sup>. Del mismo modo, ha previsto la posibilidad de recurrir a la coerción armada en la lucha contra el tráfico ilegal de inmigrantes y la trata de personas por mar en las operaciones de vigilancia marítima coordinadas por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)<sup>122</sup>. Aunque la operación *Sophia*, desplegada en el Mediterráneo

---

de 2015; o la Acuerdo de Pesca para el Océano Índico Meridional (SIOFA), según se establece en *CMM 2019/14 Conservation and Management Measure for High Seas Boarding and Inspection Procedures for the Southern Indian Ocean Fisheries Agreement (High Seas Boarding and Inspection Procedures)* (para. 30). Asimismo, esta medida regulada en el art. 15, 4 del *NEAFC Scheme of Control and Enforcement*, aprobado por la Organización de pesquerías del Atlántico Nororiental (NEAFC).

<sup>118</sup> Así lo hizo en la Resolución 1816 (2008), de 2 de junio de 2008, –y en otras aprobadas con posterioridad hasta la Resolución 2554 (2020), de 4 de diciembre de 2020– en la que autorizó el uso, en las aguas territoriales de Somalia, de todos los medios necesarios para reprimir los actos de piratería y robo a mano armada “en forma compatible con las acciones permitidas en alta mar respecto de la piratería con arreglo a las disposiciones pertinentes del derecho internacional”. Al respecto, *vid.* JORGE URBINA, J., “El régimen jurídico internacional de la piratería y los problemas que plantea su persecución en las costas de Somalia y el golfo de Adén”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (coord.), *La persecución de los actos de piratería en las costas somalíes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 48-49.

<sup>119</sup> La Resolución 2240 (2015), de 9 de octubre de 2015, autoriza a “los Estados Miembros que actúen individualmente o por conducto de organizaciones regionales a emplear todas las medidas que dicten las circunstancias para hacer frente a los traficantes y tratantes” al llevar a cabo la inspección y apresamiento en alta mar de buques utilizados para el tráfico de emigrantes y la trata de personas desde Libia.

<sup>120</sup> En este sentido, la Resolución 1973 (2011), de 17 de marzo de 2011, sobre la situación en Libia, autoriza “a los Estados Miembros a aplicar toda medida acorde con las circunstancias concretas para realizar esas inspecciones”. En la misma línea, la Resolución 2146 (2014), de 19 de marzo de 2014 –en relación con la exportación ilícita de petróleo de Libia–, “autoriza a los Estados Miembros a aplicar medidas proporcionadas a las circunstancias concretas ... para llevar a cabo tales inspecciones”; y la Resolución 2292 (2016), de 14 de junio de 2016, en relación con el embargo de armas en Libia, “[a]utoriza a los Estados Miembros a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones regionales ..., tomen todas las medidas acordes con las circunstancias específicas para llevar a cabo dichas inspecciones”. Todas estas expresiones implican una autorización del uso de la fuerza mínima, en tanto que medida de policía, en la interceptación de buques en el mar en cumplimiento de las medidas coercitivas decretadas por el Consejo de Seguridad. Al respecto, *vid.* SEYRAFI, *op. cit.*, pp. 194-195.

<sup>121</sup> Así se reconoce, en el contexto de la lucha contra la piratería, en el art. 2, d) de la *Acción Común 2008/851/PESC del Consejo de 10 de noviembre de 2008 relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia* (DO L 301, 12.11.2008).

<sup>122</sup> Se alude indirectamente a este tema en los arts. 6, 3, en relación con el mar territorial, y 7, 3, respecto de la alta mar, del Reglamento (UE) n° 656/2014. Pero donde se contiene una regulación más detallada del uso de la fuerza es, en particular, en el art. 82, 8 y en el Anexo V del *Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento*

central para luchar contra este tráfico ilícito, no contempla expresamente esta medida<sup>123</sup>, la operación *Irini* podrá utilizar la fuerza armada para garantizar el respeto del embargo de armas a Libia. Por una parte, esta operación se despliega en aplicación de la Resolución 2292 (2016), que autoriza el uso de la fuerza, como se ha indicado anteriormente; y, por otra parte, en la definición de su mandato se alude indirectamente a esta posibilidad<sup>124</sup>.

A tenor de la práctica internacional analizada, el uso de la fuerza armada constituye una medida coactiva que pueden ser empleada durante la interceptación de buques sospechosos de dedicarse a actividades ilícitas en ejercicio de los poderes de policía atribuidos a los Estados por el Derecho del mar. Sin embargo, este tipo de medidas suscita un enorme debate y polémica en relación con el grado de fuerza que pueden emplear los agentes estatales para alcanzar estos objetivos, así como con los límites y condiciones a los que debe estar sometido para evitar que se utilice de forma arbitraria o excesiva y ocasione daños a los buques afectados y pérdida de vidas humanas.

## **2. El uso de la fuerza como una medida coercitiva de alcance limitado en la interceptación de buques: delimitación de sus condiciones de ejercicio**

Aun cuando, como acabamos de examinar, la práctica internacional confirma la legalidad del uso de la fuerza en ejercicio de poderes de policía marítima, la polémica que suele acompañar a esta medida está ligada, sobre todo, al grado de fuerza empleado durante la interceptación del buque sospechoso. El hecho de reconocer que estas medidas son lícitas no significa otorgar a los Estados carta blanca para hacer un uso libérrimo de las armas de fuego en el marco de operaciones de seguridad marítima. El carácter legal de esta medida va a depender del respeto de una serie de principios –derivados de la jurisprudencia marítima, de los tratados internacionales y de las legislaciones estatales–, que imponen límites y condiciones a su ejercicio para evitar que sea utilizada de forma arbitraria o abusiva.

La jurisprudencia marítima internacional ofrece una panorámica general de los principios aplicables al uso de la fuerza en ejercicio de competencias de policía marítima, basados fundamentalmente en la excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad de esta medida<sup>125</sup>. El

---

*Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295, 14.11.2019).*

<sup>123</sup> No obstante, una referencia indirecta a este tipo de medidas figura en el art. 2, 2, c) de la *Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)* (DO L122, 19.5.2015).

<sup>124</sup> Así se deriva del art. 2, 3 de la *Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo, de 31 de marzo de 2020, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI)* (DO L 101, 1.4.2020)

<sup>125</sup> Así se deriva, entre otras, de la sentencia del TIDM en el asunto del *Saiga*. *The M/V “Saiga” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) ...*, *cit.*, para. 155, pp. 61-62. En el asunto de la *delimitación marítima entre Guyana y Surinam*, el Tribunal arbitral aludió escuetamente en su laudo a que el uso de la fuerza en actividades de ejecución debía ser inevitable, razonable y necesario. *Guyana and Suriname...*, *cit.*, para. 445. A estos principios se deben sumar los principios de legalidad (los Estados deben dotarse de una legislación

uso de la fuerza solo estará permitido cuando sea absolutamente necesario para lograr un legítimo objetivo, como es el mantenimiento del orden público y la seguridad en los espacios marítimos, lo que incluye la represión de las actividades ilícitas. En este sentido, no se puede emplear con un fin disuasorio o punitivo, esto es, no puede ser utilizada como represalia o como castigo. Por ello, la mera existencia de una base jurídica para interceptar un buque sospechoso no autoriza automáticamente a emplear la fuerza cuando trate de eludir el apresamiento, sino únicamente, en función de las circunstancias, para proteger la vida de los agentes estatales o de otras personas o para hacer frente a una amenaza real e inminente<sup>126</sup>. En todo caso, se debe emplear el mínimo nivel de fuerza que permita alcanzar el objetivo de interceptar el buque sospechoso<sup>127</sup>.

El principio de necesidad va asociado a las nociones de excepcionalidad e inevitabilidad. En este sentido, el TIDM considera que, a tenor de sus consecuencias, el uso de la fuerza debe ser una medida de carácter excepcional e inevitable<sup>128</sup>. No se debe emplear este tipo de medidas siempre se pueda evitar y, por tanto, debe constituir el último recurso a disposición de las autoridades marítimas, esto es, cuando no haya otra alternativa<sup>129</sup>. Previamente, se debe hacer uso de otro tipo de medidas menos lesivas para interceptar el buque, como dar una señal visual o sonora que le indique que se detenga, usando a tal efecto señales internacionalmente reconocidas. Cuando esto no dé resultado, se deben llevar a cabo un conjunto de acciones, incluidos disparos de advertencia por delante de la proa del barco<sup>130</sup>. Después de haber adoptado estas medidas, se debe advertir convenientemente al buque de las consecuencias de su actitud recalcitrante y, llegado el caso, se deben adoptar todos los

---

adecuada que regule el uso de la fuerza en operaciones de policía) y de precaución (se tomarán las medidas necesarias para minimizar el riesgo de lesiones y daños durante las operaciones de seguridad marítima y a tal efecto, se deben planificar adecuadamente para evitar riesgos para la vida o la seguridad del buque).

<sup>126</sup> Así, el art. 8bis, 9 del *Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima* autoriza el uso de la fuerza “cuando sea necesario para garantizar la seguridad de los funcionarios y de las personas a bordo, o cuando se obstaculice a los funcionarios la puesta en práctica de las medidas autorizadas”. Por su parte, desde la óptica de los derechos humanos, se considera que solo será absolutamente necesario recurrir a la fuerza en los siguientes supuestos: en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro real e inminente de muerte o lesiones graves; para evitar la comisión de un delito grave que entrañe una seria amenaza para la vida; para detener a una persona especialmente peligrosa y que oponga resistencia a la autoridad, o para impedir su fuga. Al respecto, *vid. Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990.

<sup>127</sup> *Vid.* TONDINI, M., “The use of force in the course of maritime law enforcement operations”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 4, 2017, n° 4, p. 263.

<sup>128</sup> *The M/V “Saiga” (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) ...*, *cit.*, para. 155, p. 61.

<sup>129</sup> *Vid.* TONDINI, *op. cit.*, pp. 261-262.

<sup>130</sup> Un ejemplo de estos disparos intimidatorios lo encontramos, en el caso de Argentina, en el *Protocolo de actuación para unidades de superficie ante la detección de buques pesqueros extranjeros en infracción a la Ley N° 24.922 y del Código Penal de la Nación* (párr. 4.5). Al respecto, *vid.* GODIO, L. M. A., “El control de la pesca ilegal y el uso de la fuerza por el Estado ribereño. Reflexiones al reciente Protocolo de Actuación para Unidades de Superficies ante la Detección de Buques Pesqueros Extranjeros”, *El Derecho*, N° 14.430, 19 de junio de 2018, p. 2.

esfuerzos necesarios para que no se pongan en peligro la vida y la seguridad del barco y de los tripulantes<sup>131</sup>.

El uso de la fuerza no solo ha de ser necesario, sino también razonable, esto es, proporcionado. El principio de proporcionalidad determina el tipo y el grado de fuerza que pueden emplear los agentes estatales en atención a las circunstancias en que se desarrolla la operación. Este requisito exige que las medidas coercitivas utilizadas durante la interceptación del buque sean adecuadas a la gravedad de la situación y al objetivo legítimo que pretenda alcanzarse. Esta adecuación habrá de valorarse atendiendo a la relación entre el riesgo al que está expuesto el bien para cuya protección se lleva a cabo la acción y el riesgo al que están expuestos los bienes y valores afectados por esta acción<sup>132</sup>. La evaluación de estos riesgos no se habrá en abstracto, sino caso por caso y en ella influirá la actitud del buque interceptado, el peligro para la vida de los tripulantes de los barcos implicados en la acción, así como la naturaleza y la gravedad de la infracción cometida<sup>133</sup>, pues los riesgos que se derivan de ciertas formas de delincuencia marítima, como la piratería o el terrorismo marítimo, son muy diferentes de los que representan otras, como el tráfico ilegal de inmigrantes o la pesca INDNR<sup>134</sup>.

Se admite, así, que un cierto grado de fuerza podría ser empleado por las autoridades estatales para salvaguardar la seguridad marítima y garantizar el cumplimiento de las leyes. Pero ello no significa que se autorice el disparo con fuego real sobre zonas vitales de un buque que huye y que no se resiste al apresamiento o su hundimiento deliberado, sobre todo si se ponen en peligro las vidas de los tripulantes<sup>135</sup>. En todos los supuestos de la práctica internacional, como confirma el TIDM en el caso del *Saiga*<sup>136</sup>, se ha concluido que estos comportamientos

<sup>131</sup> *The M/V "Saiga" (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) ...*, cit., para. 156, p. 62.

<sup>132</sup> Vid. CANNIZZARO, E., "Pouvoirs discretionnaires des etats et proportionalité dnas le droit de la mer", *Revue Générale de Droit International Public*, 2002, n° 2, pp. 257-258. Esta apreciación de la proporcionalidad en función de los daños que se pretenden evitar frente a los que se pueden producir con la acción del Estado en el mar figura, en relación con la lucha contra la contaminación causada por accidentes marítimos, en el art. 221 de la CNUDM y en el art. V de *Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos, de 29 de noviembre de 1969*. Vid. MOORE, *op. cit.*, p. 36.

<sup>133</sup> Para una relación detallada de los criterios utilizados por la jurisprudencia interamericana de derechos humanos en la valoración de la proporcionalidad en el uso de la fuerza en operaciones de policía, *vid.* Corte IHD, *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de junio de 2020. Serie C N° 403, párr. 53.

<sup>134</sup> Vid. SHEARER, I. A., "Problems of jurisdiction and law enforcement against delinquent vessels", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 35, 1986, n° 2, pp. 341-342.

<sup>135</sup> Al respecto, *vid.* ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., "Incidentes pesqueros y recurso a la fuerza. Estudio del apresamiento de buques pesqueros como medida de ejecución en el régimen internacional de pesquerías", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLI, 1989, n° 1, p. 33.

<sup>136</sup> El Tribunal consideró que el uso de la fuerza fue excesivo, pues las autoridades guineanas pudieron abordar el petrolero *Saiga* fácilmente y sin resistencia y no hubo ninguna evidencia de amenaza o uso de la fuerza por la tripulación. En estas circunstancias, los jueces no encontraron ninguna razón para que se abriese fuego contra



son ilícitos y no se justifican en el ejercicio de competencias de policía marítima. Solo en situaciones excepcionales de legítima defensa o de extrema necesidad, caracterizada por el peligro para la vida de otras personas o por el riesgo que la huida del buque podría representar en atención a la gravedad de la actividad delictiva a la que se dedicara, se podría justificar una medida de este tipo<sup>137</sup>.

En último lugar, el TIDM añade una restricción más al afirmar que todo uso de la fuerza debe respetar las consideraciones de humanidad, que se aplican en el Derecho del mar de igual modo que en otros sectores del ordenamiento jurídico internacional<sup>138</sup>. Con esta afirmación, los jueces están reconociendo que las normas de derechos humanos son plenamente aplicables en el entorno marítimo y no son un elemento ajeno al Derecho del mar<sup>139</sup>. Por tanto, toda interceptación de buques llevada a cabo en ejercicio de competencias de ejecución debe respetar tales normas, aunque persiga un objetivo legítimo, especialmente por lo que se refiere a la protección del derecho a la vida<sup>140</sup>. La importancia atribuida a este derecho va a tener una influencia decisiva en el modo en que se emplea la fuerza, pues en estas situaciones, como se ha indicado, habrá que tratar de evitar muertes o lesiones a las personas implicadas. Lo que incluye la obligación de dirigir los disparos contra las partes y estructuras del buque en las que haya un menor riesgo para la tripulación<sup>141</sup>.

De este modo, se constata que el reconocimiento de la licitud del uso de la fuerza en ejercicio de competencias de policía en la práctica internacional se ha visto acompañado por la imposición de límites y condiciones estrictos para evitar las graves consecuencias que puede acarrear su uso excesivo para la seguridad de los buques y la salvaguardia de la vida de las tripulaciones. Corresponde a los Estados dotarse de legislaciones y de procedimientos operativos que aporten orientaciones claras a los agentes estatales sobre las condiciones en las que pueden recurrir a esta medida coactiva y sobre el grado de fuerza emplear en cada situación.

---

el buque e incluso en su interior una vez abordado, causando serios daños y lesiones a dos tripulantes. *The M/V "Saiga" (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) ...*, cit., para. 157-158, pp. 62-63.

<sup>137</sup> Al respecto, vid. FENRICK, W.J.: "Legal limits on the use of force by Canadian warships engaged in law enforcement", *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 18, 1980, p. 143.

<sup>138</sup> El TIDM lo volvió a recordar, aunque no en un caso relativo a uso de la fuerza, en el asunto del *Enrica Lexie*. *The "Enrica Lexie" Incident (Italy v. India)*, Provisional Measures, Order of 24 August 2015, *ITLOS Reports*, 2015, para. 133 (Disponible en: <https://www.itlos.org>, 4 de junio de 2018)

<sup>139</sup> Vid. European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Case Medvedyev and others v. France (Application no. 3394/03)*, Judgment, 29 March 2010, para. 81. Sobre la relevancia de los derechos humanos en el Derecho del mar, vid. TREVES, T.: "Human rights and the law of the sea", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 28, 2010, n° 1, pp. 5-6.

<sup>140</sup> Vid. BATSALAS, *op. cit.*, pp. 438-439.

<sup>141</sup> Vid. SHEARER, I. A., "The development of international law with respect to the law enforcement roles of navies and coast guards in peacetime", en SCHMITT, M. N.; GREEN, L. C. (eds.), *The Law of Armed Conflict: Into the Next Millenium*. International Law Studies, vol. 71, Naval War College, Newport, 1998, p. 441.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

En actualidad, la proliferación de actividades ilícitas –en su mayor parte de carácter delictivo-protagonizadas por redes organizadas de carácter transnacional constituye una de las amenazas más graves a la seguridad marítima que pone en peligro la plena realización del ODS 14 de la Agenda 2030, pues solo se puede lograr una conservación y utilización sostenible de los mares y océanos y sus recursos en un entorno seguro caracterizado por el respeto de la ley. En aquellas regiones en las que esto no es posible por las dificultades de muchos Estados para la vigilancia y control de los espacios marítimos las actividades los grupos criminales son una fuente de inseguridad que afecta negativamente al comercio internacional, al transporte marítimo, a la gestión sostenible de los recursos marinos, al desarrollo económico y a la seguridad alimentaria de numerosas comunidades costeras.

Frente a estas amenazas, los Estados han puesto en marcha diferentes operaciones de seguridad marítima, en el marco de las competencias de ejecución (o de policía) previstas en la CNUDM, para vigilar los espacios marítimos e interceptar aquellos buques sospechosos de dedicarse a actividades ilícitas, adoptando diversas medidas coactivas, incluido el uso de la fuerza, para impedir la acción de estos grupos delictivos. En este sentido, la CNUDM constituye el marco legal de referencia en materia de seguridad marítima. Pero la ambigüedad de sus disposiciones en este ámbito, unido al complejo reparto de competencias de ejecución en función del espacio marítimo en el que se encuentre el barco y de la infracción cometida, impide una acción eficaz de los Estados contra estos grupos. Esta circunstancia, unida al amparo que ofrecen algunos pabellones de conveniencia y a la incapacidad de ciertos Estados ribereños, es aprovechada por los grupos criminales para expandir sus actividades en un ambiente de impunidad, en el que los riesgos para sus protagonistas son mínimos.

Aun con las dificultades que se derivan del complejo reparto de competencias de ejecución en el Derecho del mar, los Estados pueden adoptar una serie de medidas coactivas que les permiten interceptar buques sospechosos de dedicarse a actividades delictivas en el marco de operaciones de seguridad marítima. Este término, que no es un concepto jurídico, sino de carácter militar, engloba todas acciones que los Estados pueden llevar a cabo en el mar frente a barcos, de pabellón nacional o extranjero, que representen una amenaza a su seguridad en los distintos espacios marítimos. En la medida en que este término puede implicar una interferencia en la navegación de un buque de pabellón extranjero, las medidas que se adopten deben contar con una base legal en el Derecho del mar, especialmente cuando se producen en alta mar. Por eso, cuando se habla de interceptación de buques hay que remitirse al reconocimiento (*right of approach*) y al derecho de visita (*right of visit and search*), como medidas de policía previstas en el Derecho internacional consuetudinario y convencional frente a amenazas a la seguridad marítima. Pero la interferencia en la navegación de un barco sospechoso se podrá basar en alguna de estas acciones únicamente en los términos y condiciones previstos en la CNUDM y otros tratados internacionales. En caso contrario,

serán ilícitas y podrán dar lugar a responsabilidad, tal como se deriva, entre otros, del art. 110, 3 de la CNUDM.

Ahora bien, a menudo, las operaciones para interceptar a un buque sospechoso se llevan a cabo, ante su oposición o resistencia. Ante estas situaciones, la CNUDM adolece, nuevamente, de una gran vaguedad, pues no proporciona referencias precisas sobre las medidas coactivas que se pueden adoptar los agentes estatales para impedir la huida del buque o para forzar su abordaje y apresamiento. Estas carencias de la CNUDM son especialmente problemáticas en los casos de que se plantee la posibilidad de recurrir a la fuerza armada. Generan una inseguridad jurídica que afecta a los equipos de abordaje encargados de ejecutar las operaciones de interceptación, pues se pueden ver acusados de delitos por daños y lesiones ocasionados durante su intervención, pero también afectan a los tripulantes del barco sospechoso, cuyos derechos se pueden ver lesionados. Por ello, los Estados, para suplir las insuficiencias de la CNUDM, deben dotarse de un marco legal adecuado que regule el ejercicio de los poderes de policía en el mar. Esta reglamentación debe definir, en particular, el conjunto de acciones que pueden llevar a cabo las autoridades para hacer cumplir las normas de Derecho del mar, incluida la posibilidad de emplear la fuerza en las operaciones dirigidas a interceptar buques dedicados a actividades ilícitas. Este marco legal específico –como el existente en Francia, pero del que carece España- deberá habilitar a los agentes estatales para ejercer funciones de policía marítima y deberá dotarles de pautas de comportamiento precisas, que resultan especialmente necesarias cuando se vean obligados a aplicar medidas coactivas.

Disponer de una regulación adecuada para hacer frente a las amenazas a la seguridad marítima constituye una exigencia inexcusable cuando se recurre a la fuerza armada para interceptar al buque sospechoso. En estos casos, nos encontramos ante una medida controvertida por sus consecuencias, lo que ha dado lugar, en ocasiones, a que se cuestione su legalidad ante el silencio de la CNUDM. Pero la práctica internacional ha confirmado la licitud de esta medida coactiva cuando se adopta en el ejercicio de competencias de ejecución y no debe ser confundida con el uso de la fuerza prohibido por el art. 2, 4 de la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, los daños ocasionados por esta medida, especialmente cuando se usa de forma abusiva y arbitraria, han llevado a someterla a una serie de límites y condiciones de ejercicio. Nuevamente, es la práctica internacional –especialmente la jurisprudencia marítima- la que ofrece una orientación sobre los principios que rigen el uso de la fuerza, basándose en el Derecho consuetudinario. Estos principios, que se basan en las nociones de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad –y a los que en algunas legislaciones estatales se añaden los principios de legalidad y precaución- imponen límites estrictos al recurso a esta medida coactiva. En todo caso, a la hora de delimitar el alcance de estos principios hay que tener en cuenta que las normas de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza en operaciones de policía son plenamente aplicables en estas situaciones y obligan a los agentes estatales a causar el menor número de daños posibles al buque y a la tripulación y a preservar la vida de las personas afectadas.

Para suplir las limitaciones derivadas de las carencias del régimen jurídico internacional en materia de seguridad marítima adquiere una especial importancia la cooperación internacional entre Estados del pabellón, Estados ribereños y Estados del puerto, a los que se podrían sumar otros Estados interesados. Esta idea puede parecer un tópico ante la ineficacia de la acción de los Estados frente a las amenazas a la seguridad marítima derivadas de la proliferación de actividades ilícitas en el mar. Sin embargo, la práctica muestra que una condición necesaria para fortalecer la seguridad marítima es, entre otros factores, la existencia de un mecanismo de cooperación, especialmente a nivel regional, que facilite la represión de las actividades de organizaciones criminales y que impida que las aguas de ningún Estado se conviertan en “refugios seguros” para estos grupos. Pero estos instrumentos jurídicos no tendrán por sí solos un poder taumatúrgico si los Estados no toman conciencia de la importancia de la seguridad marítima, no se dotan de los recursos materiales y humanos necesarios para garantizar una vigilancia y control eficaces de las aguas bajo su soberanía y jurisdicción y si no se hacen las adaptaciones legales necesarias para facilitar la interceptación de buques sospechosos, dentro de las posibilidades que ofrece el Derecho del mar, y para garantizar la persecución penal de las personas implicadas en actividades delictivas.