

15/2018 3 de julio de 2018

Julio Jorge Urbina

El empleo de medidas coactivas frente a los riesgos y amenazas derivados de las actividades ilícitas en el mar en el horizonte 2050

El empleo de medidas coactivas frente a los riesgos y amenazas derivados de las actividades ilícitas en el mar en el horizonte 2050¹

Resumen

Este documento examina los medios de acción a disposición del Estado para impedir la proliferación de actividades ilícitas en el mar a cargo de grupos criminales de carácter transnacional. El derecho del mar atribuye competencias de policía a las autoridades estatales para asegurar el respeto de la ley en los espacios marítimos y luchar contra estas amenazas. En ciertas circunstancias, permite la interceptación de buques dedicados a estas actividades ilícitas. A tal efecto, las autoridades pueden adoptar medidas coactivas, incluido el uso de la fuerza en los casos más extremos. Sin embargo, las insuficiencias y ambigüedades del derecho del mar restan eficacia a la acción del Estado en el mar y alientan las actividades de estos grupos delictivos. Para evitar esta situación, los Estados deben adoptar un enfoque multilateral y deben dotarse de normas y procedimientos operativos claros, que aporten seguridad jurídica a los agentes estatales encargados de perseguir estas actividades ilícitas, y una mayor coordinación entre las agencias del Estado habilitadas para ejercer funciones de policía marítima.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco de la ejecución del proyecto de investigación «España ante los nuevos retos de la seguridad marítima: Instrumentos y estrategias en el marco internacional, europeo y peninsular» (DER2016-78272-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Palabras clave

Delincuencia organizada transnacional, policía marítima, medidas coactivas, uso de la fuerza, seguridad marítima.

The use of coercive measures against the risks and threats arising from illegal activities at sea on the horizon 2050

Abstract

This document examines the means of action available to the State to prevent the proliferation of illicit activities at sea by criminal groups of a transnational nature. The law of the sea attributes police powers to state authorities to ensure respect for the law in maritime spaces and fight against these threats. In certain circumstances, it allows the interception of vessels engaged in these illicit activities. For this purpose, the authorities may adopt coercive measures, including the use of force in the most extreme cases. However, the inadequacies and ambiguities of the law of the sea diminish the effectiveness of the action of the State at sea and encourage the activities of these criminal groups. To avoid this situation, States must adopt a multilateral approach and must have clear rules and operating procedures, provide legal certainty to State agents responsible for prosecuting these illegal activities, and greater coordination among State agencies empowered to exercise maritime law enforcement functions.

Keywords

Transnational organized crime, maritime law enforcement, coercive measures, use of force, maritime security.

Introducción

Históricamente, los mares y océanos han sido considerados como un elemento esencial para el progreso de los Estados y el bienestar de la humanidad, pero también como una fuente de inquietud e inseguridad por la acción de fuerzas navales, de actores armados no estatales y de grupos criminales de naturaleza muy diversa. Se trata así de un espacio ambivalente, que ofrece múltiples oportunidades en términos de prosperidad y desarrollo, pero también es un entorno especialmente vulnerable. Esta vulnerabilidad deriva de las características propias del medio marino —amplitud, carácter abierto y dificultades para su vigilancia y control— y favorece la propagación de forma relativamente fácil y rápida de múltiples actividades ilícitas que buscan eludir la autoridad de los Estados o que, incluso, pretenden socavarla².

Frente a la tradicional preocupación por el control naval sobre los espacios marítimos en un contexto de confrontación entre las grandes potencias, la seguridad marítima, entendida en un sentido amplio³, ha adquirido en la actualidad una significativa importancia y se ha convertido en una prioridad para la comunidad internacional, así como en un objetivo estratégico para Estados y organizaciones internacionales, como se constata en los casos de España y de la Unión Europea. A ello ha contribuido la percepción de la vulnerabilidad creciente del entorno marítimo como consecuencia de la diversificación de los riesgos y amenazas a los que deben hacer frente los Estados en un contexto de dependencia de los mares y océanos para el comercio, la alimentación, el desarrollo económico y el suministro energético de numerosos países, regiones y comunidades costeras.

Los principales desafíos a la seguridad en el mar se vinculaban tradicionalmente a amenazas de naturaleza militar que afectaban a la independencia e integridad

² Vid. RUIZ GONZÁLEZ, F.J. *El papel de España en la seguridad marítima del mediterráneo occidental*. Documento de Trabajo Opex N.º 76/2014. Madrid: Fundación Alternativas 2014, p. 6. Disponible en: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/db3629a7eb21ad8f24a5041aa0144c84.pdf, 9 de marzo de 2018.

³ Este enfoque amplio de la «seguridad marítima» incluiría tanto las amenazas a la integridad territorial de los Estados como los riesgos derivados de la delincuencia marítima (piratería, robo a mano armada en el mar, terrorismo, contrabando o tráfico ilícitos de drogas, de personas, de armas de destrucción masiva); los actos contra el patrimonio cultural subacuático; los daños intencionales e ilícitos al medio marino; o el agotamiento de recursos vivos marinos, sobre todo los derivados de la pesca ilegal. Vid. KLEIN, N. *Maritime Security and the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press 2011, p. 11.

territorial del Estado. Estas amenazas convencionales siguen presentes, pero desde finales del pasado siglo las amenazas para la seguridad marítima se han diversificado y tienen un carácter más cambiante, complejo, transnacional y asimétrico. Entre ellas, han adquirido un mayor protagonismo organizaciones criminales de carácter transnacional que utilizan los espacios marítimos con fines delictivos. Estos grupos, que han alcanzado un alto grado de sofisticación, flexibilidad, diversificación y especialización, se dedican al terrorismo, a la piratería, al contrabando, al tráfico ilegal de armas, de drogas, de personas, de residuos tóxicos, a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) o al expolio del patrimonio cultural subacuático.

En un contexto de creciente importancia del tráfico marítimo internacional, la presencia de estos actores entorpece la libre navegación y otros usos legítimos de los mares, comprometiendo seriamente la gestión sostenible de sus recursos y la protección de la vida humana. Estas redes de crimen organizado han aprovechado la debilidad de unos sistemas de gobernanza marítima fragmentados a nivel local, regional y mundial y la incapacidad o la falta de voluntad de ciertos Estados para vigilar y controlar sus espacios marítimos para expandir sus actividades ilícitas. Por ello, la delincuencia marítima, especialmente aquella que tiene un carácter transnacional, se configura de cara al futuro como un grave desafío para la seguridad y el orden público en los océanos⁴. Así se constata en el caso de España, pues las actividades de estos grupos criminales están planteando un grave desafío a su seguridad tanto en el entorno marítimo más cercano a sus costas como en aguas más lejanas en las que los intereses españoles están presentes⁵.

Frente a la amenaza que representan estos grupos, se entiende por seguridad marítima el conjunto de políticas, regulaciones, medidas y operaciones dirigidas a

⁴ 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.

⁵ Así se refleja en la *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional* aprobada en 2013. 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.º 3, p. 17.

proteger el entorno marítimo de actos ilegales⁶. Se trata, así, de una actividad que exige la adopción de un conjunto de medidas preventivas y coercitivas con el objetivo de garantizar el buen uso de los mares y la persecución efectiva de toda actividad que amenace dichos usos⁷. Aunque se debe adoptar un enfoque precautorio —que incida en las causas que subyacen a las amenazas a la seguridad marítima—, un entorno marítimo seguro será aquel en el que se garantice el respeto a 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 mar⁸. Por ello, es esencial que las autoridades adopten 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. Con este objetivo, los Estados han puesto en marcha operaciones de seguridad marítima que llevan a cabo tareas de vigilancia y de interceptación marítima. Con este término se alude a los procedimientos llevados 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, dirigidos a interceptar aquellos barcos que sean sospechosos de dedicarse a actividades ilícitas en el mar⁹. Para ello, deben dotarse de un marco legal, de una estructura

⁶ Vid. GERMOND, B. «The geopolitical dimension of maritime security». *Marine Policy*, vol. 54. 2015, p. 137 (<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.013>).

⁷ DEL POZO, F. «La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España». *Documento de Investigación 12/2015*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 13. Disponible en: [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV12-](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV12-2015_Seguridad_Maritima_Espana_FdelPozo.pdf)

[2015_Seguridad_Maritima_Espana_FdelPozo.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV12-2015_Seguridad_Maritima_Espana_FdelPozo.pdf), 11 de abril de 2018. En esta línea, la Armada define la seguridad marítima como «una actividad cívico-militar de prevención de los riesgos y de lucha contra las amenazas en el entorno marítimo, en permanente colaboración con los organismos e instituciones del Estado y la comunidad internacional». ARMADA ESPAÑOLA, *Concepto de Operaciones Navales 2015*. Madrid:Ministerio de Defensa 2015, p. 29. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2015/ArmadaEspanola_COPNAV.pdf, 11 de abril de 2018.

⁸ En este sentido, vid. FRANCO GARCÍA, *op. cit.*, p. 16.

⁹ El término «interceptación» aplicado al ámbito marítimo alude a un proceso en dos fases: en primer lugar, el abordaje del buque, la comprobación de su identidad y la investigación a bordo (derecho de visita) respecto de un buque sospechoso de dedicarse a actividades ilícitas; y, en segundo lugar, cuando se prueben estas sospechas, el apresamiento del barco, la detención de la tripulación y la

administrativa y de unos medios navales adecuados que les permitan actuar eficaz y coordinadamente frente a cualquier actividad ilícita que ponga en peligro la seguridad en el entorno marítimo. Estas acciones se deben llevar a cabo en el ejercicio de las competencias de policía que el derecho del mar atribuye a los Estados para garantizar el imperio de la ley y la seguridad en los océanos¹⁰.

A tenor de la importancia de que los Estados actúen, individual o coordinadamente, frente a las amenazas a la seguridad marítima dentro del respeto de las normas internacionales, este trabajo examinará los problemas jurídicos que suscita el ejercicio de estas competencias de policía en el mar y el alcance de las medidas que pueden adoptar las autoridades estatales para hacer frente al reto que representa proliferación de la delincuencia organizada en sus diversas formas y manifestaciones. Entre ese conjunto de medidas se debe prestar una atención especial al empleo de la fuerza para interceptar a un buque infractor por su carácter polémico, especialmente cuando se causa la muerte de personas o el hundimiento del buque sospechoso.

La lucha contra las amenazas a la seguridad marítima ante compleja distribución de competencias de policía en el derecho del mar

Los Estados pueden poner en marcha operaciones de seguridad marítima en los espacios sometidos a su soberanía o jurisdicción, e incluso fuera de ellos, para perseguir las actividades ilícitas —especialmente las de carácter delictivo— protagonizadas por buques que naveguen por dichos espacios. Todas las acciones emprendidas para hacer frente a estas amenazas a su seguridad deben basarse en el ejercicio de las competencias de policía que les atribuye el actual marco jurídico marítimo internacional, tal como se deriva de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982 (CNUDM), y de otros tratados

incautación de la carga. Al respecto, *vid.* GUILFOYLE, Douglas. *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*. Cambridge: Cambridge University Press 2009, p. 4.

¹⁰ En este sentido, con el término policía marítima se alude al conjunto de medidas de carácter normativo y de ejecución tomadas por el Estado ribereño en ejercicio de sus competencias en aguas sometidas a su jurisdicción (*vid.* SALMON, J. *Dictionnaire de droit international public*. Bruxelles: Bruylant 2001, p. 840). Dentro de esta noción habría que incluir también las medidas que pueden adoptar los Estados del pabellón, e incluso cualquier Estado —en los casos expresamente previstos para ello— sobre los buques que lleven a cabo actividades ilícitas en alta mar o en otros espacios situados fuera de la jurisdicción nacional.

internacionales conexos, así como del derecho consuetudinario¹¹. En caso contrario, cualquier medida que se adopte debe considerarse ilegal, 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.

Para hacer frente a la amenaza a la seguridad que representa la proliferación de la delincuencia marítima, los Estados disponen de competencia normativa, esto es, pueden dictar leyes y reglamentos para regular las actividades llevadas a cabo en el medio marino, respetando los derechos y libertades reconocidos a otros Estados. A través de dichas normas, las autoridades estatales pueden definir qué usos de los mares son ilícitos y sancionar toda infracción. Asimismo, los Estados están habilitados para adoptar medidas de ejecución. Con este término se alude al conjunto de acciones que pueden emprender los Estados —u otras entidades, como las organizaciones internacionales— 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 o compeliendo a todo posible infractor a su observancia¹².

El ejercicio de las competencias de policía 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 ribereño, Estado del pabellón o Estado del puerto—, que varían según el espacio marítimo en el que se encuentre el

¹¹ En este sentido se ha pronunciado el tribunal arbitral constituido en virtud del Anexo VII de la CNUDM en el asunto del *Arctic Sunrise*. *The Arctic Sunrise (Netherlands v. Russia)*. Award on the Merits, 14 August 2015, par. 222. Disponible en: <https://pcacases.com/web/sendAttach/1438>, 15 de mayo de 2018.

¹² Por tanto, la idea de ejecución (*enforcement*) se refiere a la aplicación de medidas coactivas en las diversas zonas marítimas para obligar a cumplir las disposiciones —internacionales o estatales— mencionadas y permite la interferencia en la navegación de los buques extranjeros que hayan cometido una infracción. Vid. JOYNER, C. C. «Compliance and enforcement in new international fisheries law». *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 12, 1998, n.º 2, pp. 275-276.

buque infractor y el tipo de infracción cometida¹³. Esta circunstancia va a dificultar la persecución eficaz de las actividades ilícitas en el mar, especialmente aquellas que entran dentro de la delincuencia transnacional.

Sin entrar a examinar detalladamente las competencias de policía atribuidas a los Estados en cada uno de los espacios marítimos¹⁴, es posible hablar con carácter general de un reparto de tareas en la represión de las actividades ilícitas en el mar entre los Estados ribereños y los Estados del pabellón¹⁵. A los primeros les correspondería la persecución de las infracciones cometidas, tanto por buques que ostenten su pabellón como por buques extranjeros, en los espacios marítimos sometidos a su soberanía o jurisdicción, puesto que deben asegurar la aplicación efectiva en dichas áreas de las normas marítimas internacionales y de las leyes y reglamentos dictados en su aplicación¹⁶. En consecuencia, el carácter exclusivo de la soberanía o, de forma mucho más limitada y en los casos expresamente previstos en la CNUDM, la jurisdicción ejercida por el Estado ribereño excluye o restringe los poderes de policía que el resto de los Estados pueden ejercer dentro de estas zonas marítimas para perseguir actividades ilícitas, salvo con su autorización¹⁷.

Por su parte, los Estados de abanderamiento serían los encargados de perseguir las conductas ilícitas cuando se produzcan en alta mar¹⁸, sobre la base del clásico principio de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, que lleva aparejada la prohibición de interferir la navegación de buques extranjeros¹⁹. Dichos Estados

¹³ Vid. KLEIN, *op. cit.*, p. 63.

¹⁴ 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*, 2nd edition. Oxford: Hart Publishing 2016, pp. 455-466.

¹⁵ 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 a los buques en los espacios marítimos, sino que solo pueden ejercerlas cuando el barco haya llegado a puerto.

¹⁶ Sin perjuicio de las competencias que se puedan atribuir a tal efecto al Estado del pabellón o al Estado del puerto. Al respecto, *vid.* PANCRACIO, J. P. *Droit de la mer*. París: Dalloz 2010, p. 84.

¹⁷ En este sentido, *vid.* NERI, K. *L'emploi de la force en mer*. Bruxelles: Bruylant 2013, p. 85.

¹⁸ 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*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2007, p. 38.

¹⁹ En esta línea, *vid.* PAPASTAVRIDIS, E. D. «Crimes at sea: A law of the sea perspective», en PAPASTAVRIDIS, E. D.; TRAPP, K. N. (ed.). *La criminalité en mer*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2014, pp. 14-15.

ostentan el monopolio del ejercicio de poderes de policía 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 coactivas²⁰. El resto de los Estados deben abstenerse de cualquier acción sobre barcos extranjeros, salvo cuando la CNUDM u otros tratados internacionales dispongan otra cosa, cuando el Estado del pabellón haya prestado su consentimiento²¹, así como cuando lo haya autorizado el Consejo de Seguridad en el marco del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas²².

Solo en casos muy concretos se atribuye competencia a otros Estados para adoptar medidas de policía sobre buques que navegan por alta mar sin necesidad de recabar el consentimiento del Estado del pabellón: piratería, tráfico de esclavos, transmisiones no autorizadas, cuando no tengan nacionalidad o cuando en realidad tengan la misma nacionalidad que el navío de guerra, aunque enarbolan pabellón extranjero o se nieguen a hacerlo (artículo 110). A estos supuestos hay que añadir el ejercicio del derecho de persecución, que permite, como sabemos, el apresamiento en alta mar de buques extranjeros siempre que se cumplan las condiciones prescritas por la CNUDM (artículo 111).

Aunque en términos generales se pueda hablar de una división de funciones en la persecución de la criminalidad en el mar, esta diferenciación no es tan nítida como podría parecer a primera vista por la propia falta de claridad de la CNUDM al articular

²⁰ En este sentido, la Sala 2.ª del Tribunal Supremo ha afirmado en una sentencia de 10 de diciembre de 2001 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, máxime cuando está dirigido y ocupado por miembros de las Fuerzas Armadas,... tiene facultades para ejercitar ese derecho de visita con relación a los barcos mercantes del propio país». STS 9617/2001, 10 de diciembre de 2001 (ECLI: ES:TS:2001:9617). Al respecto, en la doctrina, *vid.* FORTEAU, M.; THOUVENIN, J. M. (dir.). *Traité de droit international de la mer*. París: Pedone 2017, p. 939.

²¹ 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 actividades delictivas en el mar. Sin embargo, el consentimiento del Estado del pabellón se puede limitar a la interceptación de buque y no extenderse necesariamente al ejercicio de la jurisdicción sobre el buque, la carga o la tripulación. *Ibidem*, pp. 923-924.

²² *Vid.* TRAPP, K. N. «La criminalité en mer : l'approche du droit international», en PAPANASTAVRIDIS; TRAPP. *Op. cit.*, p. 68.

las competencias de policía de uno u otro Estado²³. Así, los poderes de los Estados ribereños están limitados, aun en espacios bajo su soberanía, por el respeto de los derechos y libertades reconocidos a otros Estados, lo que restringe su capacidad normativa y las medidas de policía que puede adoptar, como ocurre en la zona económica exclusiva (ZEE)²⁴, en los estrechos internacionales, en las aguas archipelágicas o incluso en el mar territorial²⁵.

Sin perjuicio de las ambigüedades señaladas anteriormente, las autoridades estatales, civiles o militares, están facultadas para interceptar a los buques extranjeros que naveguen por los diferentes espacios, dentro de los límites reconocidos por las normas internacionales. Entre las acciones que podrían emprender en el marco de estas operaciones de seguridad marítima se incluye el reconocimiento (*right to approach*) y el derecho de visita (*visit and search*)²⁶. El reconocimiento es una medida de policía a través de la cual el buque de guerra se aproxima al barco sospechoso para asegurarse de su identidad y nacionalidad a través de sus signos exteriores, invitándole a izar su pabellón, o para solicitarle información sobre su destino o carga²⁷. Esta medida no interfiere con el ejercicio de la libertad de navegación del barco y, por tanto, no contraviene el principio de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón²⁸.

²³ Al respecto, *vid.* SHEARER, I. A. «Problems of jurisdiction and law enforcement against delinquent vessels». *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 35, 1986, n.º 2, p. 322.

²⁴ En este espacio, así como en la plataforma continental, los Estados ribereños y los Estados del pabellón tendrán competencias de policía concurrentes, pudiendo el Estado ribereño desplegar dichos poderes únicamente en relación con los ámbitos en los que ostenta derechos soberanos o jurisdicción (conservación y administración de los recursos marinos vivos y no vivos y protección y preservación del medio marino). Así lo recordó el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) en el asunto del navío *Virginia G. The M/V "Virginia G" Case (Panama/Guinea-Bissau)*, Judgement of 14 april 2014, *ITLOS Reports 2014*, par. 211. Disponible en: <http://www.itlos.org>, 15 de marzo de 2018. Sobre el alcance de las competencias de policía en estos espacios, *vid.* FORTEAU; THOUVENIN. *Op. cit.*, pp. 948-949.

²⁵ Al respecto, *vid.* NERI. *Op. cit.*, p. 87.

²⁶ Aunque la adopción de estas medidas de ejecución está regulada en relación con la alta mar, nada impide que puedan ser adoptadas en otros espacios marítimos bajo soberanía o jurisdicción del Estado ribereño, como se desprende del art. 73, 1 de la CNUDM. Al respecto, *vid.* O'CONNELL, D. P. *The International Law of the Sea*, vol. II. Oxford: Clarendon Press 1984, p. 953.

²⁷ Esta operación no incluye el examen de la documentación a bordo para verificar la identidad del buque, pues esto forma parte de la primera fase de derecho de visita. *Vid.* VAN DER MENSBRUGGHE, Y. «Le pouvoir de police des Etats en haute mer». *Revue Belge de Droit International*, vol. XI, 1975, n.º 1, pp. 60-61.

²⁸ *Vid.* LOWE, V.; TZANAKOPOULOS, A. «Ships, visit and search», en WOLFRUM, R. (ed.). *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. IX. Oxford: Oxford University Press 2012, p. 179.

Por su parte, el derecho de visita permite detener la navegación del buque sospechoso y su abordaje por parte de los agentes estatales para examinar su documentación y comprobar su identidad, nacionalidad o su origen y destino (*visit*) y puede proseguir con el registro o inspección del buque (*search*), que incluye el examen de la carga y el interrogatorio de la tripulación²⁹.

En el caso de que la visita y el registro demuestren que el buque se dedica a alguna actividad ilícita, las autoridades marítimas, las ribereñas o las del pabellón en función del espacio en el que se encuentre el buque, podrán impedirle que continúe con la navegación, desviándolo de su ruta para que se aleje de la costa, o podrán proceder a su apresamiento y conducción a puerto para iniciar los procedimientos penales o administrativos que desemboquen en la imposición de sanciones³⁰, entre las que se incluyen la confiscación del buque o de la carga³¹. 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.

Sin embargo, la CNUDM no proporciona referencias precisas sobre el modo de proceder al implementar dichas medidas de policía, especialmente, cuando el buque ignore, desobedezca o incluso se resista a las órdenes dadas por los agentes estatales, a diferencia de lo que hacen otros tratados internacionales elaborados con posterioridad. Así se observa, particularmente, en el mar territorial, pues el artículo 25, 1 autoriza al Estado ribereño a tomar «las medidas necesarias para impedir todo paso que no sea inocente», pero no especifica qué medidas se pueden adoptar contra el

²⁹ Al respecto, *vid.* LUCCHINI, L.; VOELKEL, M. *Droit de la mer: délimitation, navigation et pêche*, Tome 2, Volume 2. París: Pedone 1996, p. 146.

³⁰ Aunque estos poderes de policía, entendidos en un sentido más amplio, podrían incluir también la potestad jurisdiccional (el ejercicio de la jurisdicción civil o penal por parte de los tribunales internos) o la potestad sancionadora (potestad de la Administración para imponer sanciones por la comisión de infracciones administrativas previstas como tales en la ley y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido), se debe tener presente que no son competencias correlativas y la facultad para interceptar buques en el mar no lleva aparejada necesariamente la atribución de competencia a los tribunales internos para la sanción de las infracciones. *Vid.* FORTEAU; THOUVENIN. *Op. cit.*, pp. 935-936.

³¹ En este sentido se ha pronunciado el TIDM en el asunto del navío *Virginia G. The M/V "Virginia G" Case (Panama/Guinea-Bissau)...*, *cit.*, par. 253.

buque infractor³². En esta situación, como en otros casos mencionados a lo largo de la CNUDM, no hay una indicación clara sobre cómo deben actuar las autoridades marítimas, ni qué tipo de medidas coactivas pueden tomar.

La CNUDM se limita a ofrecer a los agentes estatales unas pautas muy genéricas³³. Únicamente pueden adoptar tales medidas los buques de guerra u otros barcos claramente identificados que se encuentran al servicio del Estado o estén debidamente autorizados, lo que excluye a las empresas de seguridad privadas, salvo habilitación expresa, del ejercicio de estas funciones de policía. 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.

Estas medidas coactivas no se pueden adoptar contra buques de guerra extranjeros u otros barcos del Estado destinados a fines no comerciales. Al gozar de inmunidad en los diferentes espacios marítimos, no están sometidos a las competencias de policía del Estado ribereño³⁴.

El ejercicio de los poderes de policía debe basarse en motivos razonables, fundados o suficientes de que el buque ha cometido una infracción, lo que implica que solo se puede actuar cuando existan ciertas evidencias. En todo caso, las medidas coactivas

³² 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.* SHEARER. «Problems of...». *Op. cit.*, p. 325; ROTHWELL; STEPHENS. *Op. cit.*, p. 233.

³³ No obstante, el tribunal arbitral en el asunto del *Arctic Sunrise* ha venido a aclarar en relación con la ZEE y la plataforma continental, aunque se puede extender a otros espacios marítimos, que «the protection of a coastal State's sovereign rights is a legitimate aim that allows it to take appropriate measures for that purpose. Such measures must fulfil the tests of reasonableness, necessity, and proportionality». *The Arctic Sunrise (Netherlands v. Russia) ... Op. cit.*, par. 326.

³⁴ 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, este 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, este tratado 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*, 3rd ed. Manchester: Manchester University Press 1999, p. 99.

que adopten los Estados durante el desarrollo de estas operaciones de policía «no pondrán en peligro la seguridad de la navegación ni ocasionarán riesgo alguno a los buques..., ni expondrán el medio marino a un riesgo injustificado» (artículo 225).

En consecuencia, el ejercicio de estos poderes de policía 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. En todo caso, se debe evitar la dispersión normativa, que suele ser fuente de ambigüedad y confusión, sobre todo, para los agentes encargados de ejecutar estas operaciones, que deben estar habilitados legalmente para adoptar estas medidas. La existencia de un marco jurídico claro y de unas reglas y procedimientos operativos precisos son especialmente pertinentes cuando las autoridades se ven obligadas a aplicar un cierto grado de coacción armada sobre el barco sospechoso para obligarlo a que detenga su navegación, para abordarlo con el propósito de llevar a cabo las investigaciones pertinentes y, en su caso, para ser apresado o compelido a abandonar el espacio marítimo en el que se encuentre.

El recurso a la coerción armada para hacer frente a las amenazas a la seguridad marítima

El empleo de la fuerza armada constituye la medida más polémica entre las que pueden adoptar los agentes estatales en el ejercicio de las competencias de policía. Así se ha puesto en evidencia en la lucha contra la pesca INDNR, ámbito este en el que se suceden periódicamente los incidentes en los que se ven implicados buques dedicados a estas prácticas pesqueras depredadoras³⁵. Pero también acontecen en el contexto de la lucha contra otras actividades delictivas, como la piratería, el

³⁵ A modo de ejemplo, se pueden mencionar varios incidentes en Argentina en los que las autoridades navales han disparado contra pesqueros de bandera china que faenaban ilegalmente su ZEE y que desembarcaron 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, 19 de abril de 2018. Del mismo modo, la Guardia Costera de Corea del Sur ha disparado en diversos incidentes 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>, 15 de mayo de 2018.

terrorismo marítimo, el tráfico de drogas, el tráfico de armas de destrucción masiva u otras formas de criminalidad organizada transnacional que se desarrollan, sobre todo, en alta mar. En este tipo de incidentes también se han visto implicadas organizaciones internacionales que llevan a cabo o coordinan operaciones de seguridad marítima. Tal es el caso de la Unión Europea, entre otros, en dos ámbitos principales: la lucha contra la piratería en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), como se pone de relieve con el despliegue de la operación «Atalanta» frente a las costas somalíes³⁶; o la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico ilícito de personas por mar a través de operaciones de vigilancia marítima coordinadas por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (Frontex)³⁷, así como a través de la puesta en marcha de una operación militar en el marco de la PCSD para luchar contra este tráfico ilícito en el Mediterráneo³⁸.

En la medida en que estos incidentes constituyen una fuente de tensiones entre los Estados afectados, es importante delimitar si las autoridades marítimas pueden recurrir a estas medidas coactivas en la persecución de actividades ilícitas en el mar y en qué circunstancias pueden hacerlo.

El uso de la fuerza como una medida permitida en el marco de operaciones de seguridad marítima

La ausencia de referencias expresas en la CNUDM al uso de la fuerza en la persecución de actividades ilícitas en el mar ha planteado dificultades a la hora de determinar la legalidad de este tipo de medidas en el ejercicio de competencias de policía. Sin embargo, en la práctica internacional se ha admitido que las autoridades

³⁶ Vid. *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 L301, 12.11.2008).

³⁷ Vid. *Reglamento (UE) n.º 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, 17.6.2014).

³⁸ Vid. *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).

pueden emplear la fuerza en misiones dirigidas a interceptar buques sospechosos de haber cometido una infracción. 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 el derecho del mar a los Estados ciertas competencias de policía que les autorizan a detener, abordar o apresar buques en el mar, está reconociendo implícitamente la posibilidad de emplear la fuerza como parte del ejercicio de dichos poderes³⁹.

La jurisprudencia ha jugado un papel decisivo en el reconocimiento de la legalidad del empleo de la fuerza en el ejercicio de poderes de policía para interceptar a buques sospechosos de llevar a cabo actividades ilícitas. Se debe destacar la posición mantenida por el TIDM en la sentencia de 1 de julio de 1999 en el asunto del navío *Saiga*, reiterada más recientemente en el caso del barco *Virginia G*⁴⁰.

En dichas decisiones, 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 de los Estados en el mar⁴¹.

La práctica convencional también respalda la licitud de estas medidas. Diferentes tratados internacionales, especialmente aquellos destinados a promover la cooperación en la lucha contra actividades ilícitas en el mar⁴², contemplan la

³⁹ Al respecto, *vid.* TREVES, Tullio. «Piracy, law of the sea, and use of force: Developments off the coast of Somalia». *European Journal of International Law*, vol. 20, 2009, n.º 2, p. 413; PROELSS, Alexander. «Piracy and the use of force», en KOUTRAKOS, P.; SKORDAS, A. (eds.). *The Law and Practice of Piracy at Sea. European and International Perspectives*. Oxford: Hart Publishing 2014, p. 55.

⁴⁰ *The M/V "Virginia G" Case (Panama/Guinea-Bissau) ... Op. cit.*, pars. 359-360.

⁴¹ *Vid.* *The M/V "Saiga" (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*. Judgment of 1 July 1999, *ITLOS Reports 1999*, par. 155. Disponible en: <http://www.itlos.org>, 15 de marzo de 2018. El tribunal arbitral constituido en virtud del Anexo VII de la CNUDM en el asunto de la delimitación marítima entre Guyana y Surinam también se ha ocupado de esta cuestión. *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*, par. 445. Disponible en: <https://pcacases.com/web/sendAttach/902>, 15 de marzo de 2018.

⁴² Entre estos acuerdos se puede mencionar el *Convenio sobre cooperación para la supresión del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el área del Caribe de*

posibilidad de recurrir en casos extremos a la coerción armada como una medida de policía. De entre ellos, por su carácter complementario de la CNUDM, trasciende 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 (artículo 22, 1, f). Aunque esta disposición ha sido objeto de críticas, confirma que en circunstancias excepcionales el uso de la fuerza no es descartable en actividades de ejecución pesquera⁴³.

Del mismo modo, en otros tratados que desarrollan ciertos aspectos relacionados con la seguridad marítima no regulados en la CNUDM también se contempla la posibilidad de recurrir a la fuerza⁴⁴.

En la práctica estatal y de algunas organizaciones internacionales también se contempla el recurso a la coerción armada como parte de las medidas de ejecución que pueden adoptar en el ejercicio de funciones de policía en los diferentes espacios

10 de abril de 2003 (art. 22) o el Acuerdo del CARICOM de cooperación sobre la seguridad del espacio aéreo y marítimo, de 4 de julio de 2008 (art. XIV).

⁴³ Sobre la posibilidad de recurrir a la fuerza en actividades de vigilancia e inspección pesqueras, vid. MOORE, C. «The use of force», en WARNER, R.; KAYE, S. (ed.). *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement*. London: Routledge 2016, pp. 33-34.

⁴⁴ 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, de 14 de octubre de 2005. La Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, de 20 de diciembre de 1988 no se refiere expresamente a este aspecto s, pero de su art. 17 podría deducirse la posibilidad de usar la fuerza. Así lo confirma el art. 12, 1, d) del Acuerdo n.º 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.

marítimos. Así se refleja en algunas legislaciones marítimas estatales⁴⁵, así como en las actividades de la Unión Europea⁴⁶.

En consecuencia, las autoridades marítimas pueden recurrir a la coerción armada para salvaguardar el orden y la seguridad en los espacios marítimos y garantizar el cumplimiento de las leyes en ejercicio de las competencias de policía atribuidas a los Estados por el derecho del mar. Sin embargo, el problema que sigue suscitando este tipo de medidas está relacionado con el grado de fuerza que pueden emplear los agentes estatales para alcanzar estos objetivos, y con los límites y condiciones a los que debe estar sometido.

Límites y condiciones para el uso de la fuerza en ejercicio de competencias de policía marítima

En la jurisprudencia internacional no solo se reconoce la legalidad del uso de la fuerza en el mar en ejercicio de competencias de policía, sino que se imponen importantes restricciones a este tipo de medidas, basadas fundamentalmente en los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Así se deriva, entre otras, de la sentencia del TIDM en el asunto del *Saiga*. En ella, se ofrece una panorámica general de los principios que deben regir el uso de la fuerza en el marco de operaciones de policía en los diferentes espacios marítimos. A tenor de los precedentes del *I'm Alone* y *Red*

⁴⁵ En Francia, el recurso a tales medidas está contenido en el *Décret n.º 95-411 du 19 avril 1995 relatif aux modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer* (J.O.R.F. n.º 94, du 21 avril 1995). En el caso EE.UU., esta posibilidad está contemplada en el *U.S. Code* (14 U.S.C. § 637) y en *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 1-14M, (Jul 2007) (par. 3.11.5). En Reino Unido, figura en *Criminal Justice (International Co-operation) Act 1990* (Schedule 3, sec. 6); 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 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 Servicio Especial de Vigilancia Fiscal para la Represión del Contrabando* (B.O.E. núm. 157, 3 de julio de 1961). Fuera de este caso, solo se encuentra una referencia implícita a esta cuestión en el art. 35 de la *Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima* (B.O.E. 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).

⁴⁶ Así se reconoce, en el contexto de la lucha contra la piratería, en el art. 2, d) de la Acción Común 2008/851/PESC ya mencionada. Asimismo, hay una referencia implícita en los arts. 6, 3 y 7, 3 del Reglamento 656/2014, en relación con las operaciones marítimas de vigilancia de las fronteras exteriores, que se ve confirmada en Frontex, *Fundamental Rights Training for Borders Guards. Trainers' Manual*, Frontex, Warsaw, 2013, pp. 58-60.

*Crusader*⁴⁷, se debe evitar el uso de la fuerza siempre que sea posible; debe constituir el último recurso a disposición de las autoridades; solo puede emplearse cuando sea estrictamente necesario para lograr el legítimo objetivo de mantener el orden y la seguridad y garantizar el respeto de las leyes y sea razonable a tenor de las circunstancias del momento; además se deben tener en cuenta las consideraciones de humanidad⁴⁸.

Además, el TIDM destaca la importancia de una respuesta gradual cuando el buque sospechoso se oponga al apresamiento, constituyendo el uso de la fuerza la *ultima ratio regis*. En este sentido, se debe recurrir previamente a otro tipo de medidas para interceptar un buque en el mar, 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. Después de haber adoptado estas medidas, el buque debe ser advertido convenientemente de las consecuencias de su actitud recalcitrante y, llegado el caso, se deben adoptar todos los esfuerzos necesarios para que no se pongan en peligro la vida de los tripulantes⁴⁹.

Se admite, así, que un cierto grado de fuerza puede ser empleado por las autoridades estatales para salvaguardar el orden y la seguridad en sus espacios marítimos 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 opone una resistencia activa al apresamiento o su hundimiento deliberado, sobre todo si se ponen en peligro vidas humanas⁵⁰. En todos los supuestos de la práctica internacional, como

⁴⁷ En el primero de los asuntos citados, el Tribunal Arbitral aludió al «use necessary and reasonable force for the purpose of effecting the objects of boarding, searching, seizing and bringing into port the suspected vessel». S.S. *“I’m Alone” (Canada, United States) ... cit.*, p. 1615

⁴⁸ *The M/V “Saiga” (No. 2) case...*, *cit.*, par. 155. 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.*, par. 445.

⁴⁹ *The M/V “Saiga” (No. 2) case...*, *cit.*, par. 156.

⁵⁰ En estas situaciones, a tenor del criterio de proporcionalidad, la infracción cometida por el buque no justifica una medida tan drástica, que podría suponer la pérdida de vidas humanas o daños materiales. 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». *R.E.D.I.*, vol. XLI, 1989, n.º 1, p. 33.

confirma el TIDM en el caso *Saiga*⁵¹, se ha concluido que estos comportamientos son ilícitos y no se justifican en el ejercicio de competencias de policía. Las únicas situaciones en las que se podría justificar una medida extrema de este tipo sería la de la legítima defensa, la necesidad de preservar la vida de otras personas o el riesgo que la huida del buque podría representar en atención a la gravedad de la actividad delictiva a la que se dedicara⁵².

Además de abogar por un uso mínimo y gradual de la fuerza, el TIDM añade una restricción más al afirmar que las consideraciones de humanidad deben ser aplicadas en el derecho del mar igual que en otros sectores del ordenamiento jurídico internacional⁵³. Con esta afirmación se está reconociendo indirectamente que el respeto de los derechos humanos es un elemento inherente —y no ajeno— al propio derecho del mar. En consecuencia, las autoridades deben cumplir estas normas en el desarrollo de las operaciones de policía marítima⁵⁴, al menos por lo que se refiere a la protección del derecho a la vida⁵⁵. Se destaca así la importancia de la protección de la vida humana en el mar. Eso quiere decir que en el caso extremo en el que sea necesario el uso de la fuerza armada se deberá emplear de tal forma que se eviten muertes o lesiones a los tripulantes. Deberá dirigirse contra las partes y estructuras del buque en las que haya un menor riesgo para la tripulación⁵⁶. Por tanto, las normas de derechos humanos serían relevantes a la hora de interpretar las reglas y principios que rigen el uso de la fuerza por la policía en el contexto marítimo, del mismo modo

⁵¹ 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 el buque e incluso en su interior una vez abordado, causando serios daños y lesiones a dos tripulantes. *The M/V "Saiga" (No. 2) case...*, *cit.*, pars. 157-158.

⁵² 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.

⁵³ Así lo volvió a recordar el TIDM en el asunto del *Enrica Lexie*. *The "Enrica Lexie" Incident (Italy v. India)*. Provisional Measures, Order of 24 August 2015, *ITLOS Reports 2015*, par. 133. Disponible en: <https://www.itlos.org>, 4 de junio de 2018.

⁵⁴ 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.º 1, pp. 5-6.

⁵⁵ *Vid.* European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Case Medvedyev and others v. France (Application no. 3394/03)*, Judgment, 29 March 2010, par. 81

⁵⁶ *Vid.* SHEARER, I. A. «The development of international law with respect to the law enforcement roles of navies and coast guards in peacetime», dans SCHMITT, M.N.; GREEN, L.C. (eds.). *The Law of Armed Conflict: Into the Next Millennium*. International Law Studies, vol. 71. Newport: Naval War College 1998, p. 441.

que la regulan en el medio terrestre. Proporcionan criterios más definidos a la hora de precisar en qué circunstancias se puede emplear este tipo de medidas de forma lícita.

Consideraciones finales

Una de las amenazas a la seguridad marítima de mayor impacto sobre los intereses de los Estados y de la propia comunidad internacional es la que proviene de la proliferación de actividades ilícitas —en su mayor parte de carácter delictivo— protagonizadas por redes organizadas de carácter transnacional. Estos grupos se han aprovechado de las dificultades de muchos Estados para la vigilancia y control de los espacios marítimos para utilizar este medio con fines criminales. Para hacer frente a esta amenaza, se debe insistir en que la seguridad en el mar está íntimamente ligada al cumplimiento de las normas marítimas internacionales, que son la garantía de la paz, la estabilidad y el buen orden en los mares y océanos. Por eso, la seguridad marítima debe basarse en tres pilares fundamentales: un enfoque integral e intersectorial, el respeto de las normas y principios del derecho internacional y el fomento del multilateralismo y de la cooperación internacional.

Para asegurar el respeto de estas normas, los Estados, individualmente o —preferentemente— en cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales, han adoptado diversas medidas coactivas, incluido el uso de la fuerza, para impedir la acción de estos grupos delictivos, interceptando sus buques. Sin embargo, el complejo reparto de competencias de policía entre los Estados, realizado en función del espacio marítimo en el que se encuentre el barco y de la infracción cometida, obstaculiza en la práctica una aplicación eficaz de estas medidas. La ambigüedad e imprecisión que caracteriza al actual derecho del mar en este aspecto esencial es una fuente constante de controversias entre los Estados y dificulta la cooperación internacional. Es precisamente esta circunstancia la que aprovechan los grupos criminales para expandir sus actividades en un ambiente de impunidad, en el que los riesgos para sus protagonistas son mínimos.

Para poner fin a esta situación, que afecta especialmente a determinadas regiones —como el golfo de Guinea o el Cuerno de África—, los Estados deben dotarse de un marco legal adecuado que permita superar la fragmentación y dispersión en el

tratamiento las competencias de policía en el mar. A este respecto, los Estados tienen que adaptar su derecho interno a través de la elaboración de un instrumento jurídico que regule el ejercicio de estas competencias de manera conjunta y sistemática. Este instrumento 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 en los mares. Este marco legal deberá habilitar a los agentes estatales para ejercer funciones de policía marítima y deberá dotarles de pautas de comportamiento precisas, que resultan necesarias cuando se vean obligados a aplicar medidas coactivas.

Pero este marco legal, por sí solo, no será suficiente para garantizar la seguridad marítima frente a las amenazas provenientes de la proliferación de actividades ilícitas en el mar. Es necesario que los Estados se doten de una estructura administrativa que permita ejercer con eficacia las funciones de vigilancia y control de los espacios marítimos. En la medida en que suele ser habitual que haya varios organismos y agencias del Estado habilitadas para el ejercicio de competencias de policía en el mar, se debe delimitar su ámbito de actuación para evitar solapamientos, que suelen dar lugar a descoordinación. La firma de acuerdos de colaboración entre estos organismos y agencias del Estado para promover la cooperación operativa podría paliar estos problemas. No obstante, esta opción resulta hoy en día insuficiente. Por ello, los Estados deberían avanzar hacia la creación de una única agencia responsable de la vigilancia y control de los espacios marítimos con capacidad para coordinar todos los recursos navales disponibles y elaborar protocolos de actuación homogéneos para los distintos organismos implicados en estas tareas, especialmente frente a amenazas a la seguridad marítima como la que representa la proliferación de actividades ilícitas en los mares.

Julio Jorge Urbina

Profesor titular de Derecho Internacional Público. Grupo de Estudios Internacionales (GRESIN). Universidad de Santiago de Compostela.