

10/2012

3 julio de 2012

*Joaquín Ruiz Díez del Corral**

MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DE
LA ARMADA EN LA LUCHA CONTRA LOS
TRÁFICOS ILEGALES

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA ARMADA EN LA LUCHA CONTRA LOS TRÁFICOS ILEGALES

Resumen:

La lucha contra los tráficos ilegales de personas, estupefacientes y armas, exige, por una parte, la implicación de todas las agencias y servicios nacionales con competencia para hacerlo, y por otra, la cooperación internacional. Cuando esta lucha se lleva a cabo en la mar, ésta reviste una complejidad especial que hace necesaria la intervención de la Armada, sobre todo cuando las actividades contra los tráficos ilícitos tienen lugar fuera del mar territorial, debido al estatuto y competencias que el Derecho del Mar confiere al buque de guerra en esos espacios marítimos.

Abstract:

The fight against illegal trafficking in persons, narcotics and weapons, requires on the one hand, the involvement of all agencies and national agencies with jurisdiction to do so, and secondly, international cooperation. When this struggle is carried out at sea, it is of particular complexity that requires the intervention of the Navy, especially when activities against trafficking will take place outside the territorial sea, because of the status and powers that the law of sea gives the warship in those marine areas.

Palabras clave:

Tráficos ilegales, seguridad marítima, buque de guerra, Derecho del Mar.

Keywords:

Illegal trafficking, maritime safety, warship, Law of the Sea.

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

INTRODUCCIÓN

La lucha contra los tráficos ilegales, de personas, estupefacientes y armas, constituye un empeño fundamental de las naciones civilizadas, por el sufrimiento que estos imponen a las personas, y por la amenaza que a la seguridad nacional e internacional que suponen. Estas fórmulas delictivas han adquirido en los últimos tiempos una sofisticación criminal que dificulta su erradicación, debiendo las naciones esforzarse en su combate, tanto en escenarios geográficos terrestres, como en marítimos, éstos, sin duda, más complejos, entre otras razones, porque los espacios marítimos pueden estar sometidos a la soberanía de los diferentes concretos estados, o no estarlo a la de ninguno. Como afirma el vicealmirante Ruesta Botella *“La mar, ella sola, transforma las cosas. Casi siempre las complica, las hace difíciles. Asuntos que aparentemente son sencillos, se transforman cuando los trasladamos al ámbito marítimo y se vuelven complejos. Se convierten en delicados cuando no peligrosos.”*¹

El principio general aplicable a cualquier operación contra los tráficos ilícitos es que cuando las actuaciones estatales se desarrollan en tierra, el papel que desempeñan las Fuerzas Armadas es mínimo, si es que se les concede alguno, puesto que son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, generalmente de naturaleza policial, civil, las que actúan contra tales tráficos ilícitos. Cuestión distinta es cuando el combate contra estas actividades delictivas se realiza en la mar, ya que en este ámbito cobra un especial protagonismo la intervención de las marinas de guerra, sobre todo en la alta mar, pues así se lo confiere la normativa internacional. La Armada, por su experiencia, perspectiva, organización y capacidades, constituye un elemento de capital importancia en este empeño. En cualquier caso, la eficacia en la lucha contra estos tráficos ilícitos exige la acción coordinada de todos los elementos implicados en la misma. En España resulta complicado llevar a cabo una acción conjunta, no solo por la propia dificultad que conlleva toda acción en el medio marino, sino también por la atomización y dispersión de competencias entre las distintas administraciones, y dentro de estas, entre los diferentes organismos. La existencia de una estructura de mando único marítimo mejoraría grandemente la eficacia del sistema².

La constitución en 2004 de la Fuerza de Acción Marítima (FAM)³, bajo el mando del Almirante de Acción Marítima (ALMART) ha supuesto una modificación orgánica de

¹ Ruesta Botella, José Antonio, “Seguridad marítima. Tendencias y retos”, publicado en el número 140 de los Cuadernos de Estrategia, del Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de defensa, que lleva el título genérico “Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima.”

² El sistema francés de prefecturas marítimas resulta, a juicio del autor de estas líneas, el más adecuado para responder al reto que suponen los tráficos ilícitos por mar. Sobre dicho modelo, ha de citarse, por su gran interés, el artículo del capitán de corbeta Alberto Vázquez Crespo “El modelo francés de acción del Estado en la mar”, publicado en la Revista General de Marina de noviembre de 2010.

³ Por Instrucción 8/2004, de 12 de abril, del Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada.

importancia fundamental en la estructura de la Armada, que puede incidir en el planteamiento de la lucha contra los tráficoos ilegales, pues está compuesta por unidades cuyo principal cometido es la protección de los intereses de soberanía e interés nacional, contribuyendo al conjunto de actividades que llevan a cabo las distintas administraciones públicas con responsabilidades en el ámbito marítimo. La constitución de la FAM ha supuesto dos hitos de gran importancia: primero, el establecimiento en el Cuartel General del ALMART en Cartagena, de un Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM)⁴, en el que se recopila y analiza toda la información relativa a los espacios marítimos de interés, de gran utilidad no sólo para la Armada, sino también para las agencias y organismos civiles que lo soliciten⁵; para integrar la información que maneja, cuenta con el Sistema Integrado de Vigilancia y Conocimiento del Entorno Marítimo (SIVICEMAR), que permite el análisis automático de las actuaciones de todos los barcos que navegan en zonas de interés, posibilitando el conocimiento de comportamientos anómalos y la adopción de las medidas oportunas; y segundo, la utilización de nuevas unidades oceánicas, polivalentes, específicamente concebidas para la realización de misiones de seguridad marítima, los denominados buques de acción marítima (BAM)⁶. Por su gran potencialidad la Fuerza de Acción Marítima está llamada a jugar un papel de decisiva importancia en la lucha contra los tráficoos marítimos delictivos.

Seguridad marítima.

Resulta imprescindible comenzar este trabajo haciendo referencia al concepto “seguridad marítima”, puesto que la lucha contra los tráficoos ilícitos ha de abordarse a la luz de tal concepto. Su utilización acota el vaporoso sustantivo “seguridad” con el mas preciso adjetivo “marítima”, pero, con todo, conviene concretar aún mas, pues tal concepto general abarca a las llamadas “maritime safety” y “maritime security”, consistiendo la primera como una extensa relación de reglas, procedimientos y actuaciones encaminadas a garantizar la seguridad de un barco en la mar, previniendo los peligros naturales que pueda sufrir el buque o que puedan cernirse sobre la navegación, y entendiendo a la segunda, como un conjunto de medidas dirigidas a garantizar la seguridad contra las amenazas o acciones consumadas contrarias a Derecho, realizadas por personas que traten de atentar contra el derecho a la libertad de la navegación o a llevar a cabo cualquier actividad ilícita en la mar. La “maritime security”, es un concepto global que implica la coordinación de todos los esfuerzos civiles y militares de cada nación para sí misma, y de cada nación respecto con las

⁴ <http://www.covam.es>

⁵ En la actualidad, Guardia Civil, Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA) y Sociedad Española de Salvamento Marítimo (SASEMAR).

⁶ Buque de Acción Marítima. <http://www.armada.mde.es>.

demás, puesto que el combate contra esas agresiones y amenazas va mas allá de las fronteras y solo cabe hacerlas frente eficazmente si las naciones actúan de consuno.⁷

La doctrina moderna considera que los riesgos y amenazas actuales contra la seguridad marítima son, fundamentalmente, la piratería, el terrorismo en la mar, el tráfico ilegal de seres humanos, el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el tráfico ilícito de armas y la contaminación marina.⁸

Ya ha sido apuntado que estos riesgos y amenazas pueden y deben ser combatidos por los estados, de forma individual o mediante la acción conjunta. Tanto de una forma u otra, el marco legal variará según que los espacios marinos en los que se actúe, estén sometidos, o no, a la soberanía estatal. En el primer supuesto, mar territorial⁹, serán aplicables los concretos ordenamientos jurídicos nacionales, puesto que dentro de sus aguas territoriales los Estados mantienen la totalidad de sus competencias y atribuciones, teniendo la posibilidad de participar en la lucha contra estos tráfico delictivos las diversas agencias y entidades civiles, (Fuerzas policiales, servicios de guardia costera, servicios aduaneros y fiscales, agencias antidroga, etc.)

En el segundo supuesto, esto es, fuera del mar territorial, deberemos acudir a los instrumentos jurídicos que al respecto ofrece el Derecho Internacional para la prevención, persecución, castigo y posible erradicación de tales amenazas, actividades en las que la Armada tiene atribuidas competencias de especial importancia y las agencias civiles una actuación más excepcional, o incluso, subsidiaria. Resulta conveniente en este punto, destacar que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, determina en su artículo 11.1 cuales son las funciones propias de dichas Fuerzas y

⁷ Para el estudio pormenorizado del concepto de seguridad marítima, su marco jurídico y las tendencias y retos que en la actualidad deben afrontarse, resulta de fundamental interés el ya citado trabajo publicado en abril de 2008 en el número 140 de los Cuadernos de Estrategia, editado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa, titulado "Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima", obra de un grupo de trabajo coordinado por el almirante general Sebastián Zaragoza Soto y del que formaron parte Francisco Suárez-Llanos Galán, Ramón Cortés Márquez, José Antonio Ruesta Botella, Francisco José García de la Vega, Juan Francisco Martínez Núñez y Fernando Marín Castán.

⁸ La Armada define la seguridad marítima, en el documento "Concepto de Seguridad marítima de la Armada" (CONSEGMAR), aprobado en 2008, como "una actividad cívico-militar de prevención de riesgos y de lucha contra amenazas en el entorno marítimo, en permanente colaboración con la comunidad internacional, basada en el conocimiento del entorno marítimo y en la coordinación eficaz de todos los actores con capacidad de intervención, de acuerdo con las responsabilidades y competencias que legalmente tienen asignadas."

⁹ El artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, norma fundamental reguladora del Derecho Marítimo Internacional, establece en su artículo 3 "Anchura del mar territorial" que "Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención."

Cuerpos, especificando en su número 2 que *“a) Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercer dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine. b) La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.”* Por otra parte, recalando que la actuación de la Guardia Civil debe circunscribirse al mar territorial, el Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, en su artículo primero determina que *“Las funciones que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado atribuye al Cuerpo de la Guardia Civil, se ejercerán en las aguas marítimas españolas hasta el límite exterior del mar territorial.”*¹⁰

Es en las aguas no sometidas, o no plenamente sometidas a jurisdicción estatal, donde hemos de hacer especial mención a la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, firmada en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982, que constituye el laborioso fruto de la tercera conferencia sobre el Derecho del Mar convocada por las Naciones Unidas. Esta Convención tiene una importancia fundamental por su carácter prácticamente universal y por el acierto de buena parte de su contenido, sobre todo en lo referente a la minuciosa regulación que realiza de los diferentes espacios marítimos y de las facultades que los estados pueden ejercer sobre ellos.

El buque de guerra.

Llegados a este punto, es necesario destacar el especial protagonismo que corresponde al buque de guerra, debido a la decisiva importancia que a su estatuto jurídico concede el Derecho Internacional, convirtiéndole en uno de los sujetos activos fundamentales en el Derecho del Mar, como instrumento, por antonomasia, de los Estados para la consecución del mantenimiento de la paz y la seguridad en la mar.

Sentada esta premisa, y como cuestión previa al tratamiento de la lucha contra el tráfico ilegal, hay que poner de manifiesto una serie de conceptos y definiciones que nos proporciona el Convenio de Jamaica relativos al buque de guerra y a su actuación:

¹⁰ El letrado Santiago Milán del Bosch y Jordán de Urríes (fiscal y magistrado excedente) en *“La ilegal extralimitación territorial del Servicio Marítimo de la Guardia Civil”*, publicado en la Revista Jurídico Militar nº 63, de mayo de 2010, muestra su preocupación por la botadura el 30 de marzo de 2010 del *“Río Segura”*, patrullero de 1.700 toneladas de desplazamiento, del citado Servicio Marítimo, buque que, por sus características, está pensado para operar fuera del mar territorial, sin que tal actuación encuentre cobertura legal ni en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, ni en el Real Decreto de creación el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, ni en el Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, ni en la Orden/PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por el que se crea los centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras.

1º) Definición del buque de guerra. Se define en el artículo 29, que lo considera como *“todo buque perteneciente a las fuerzas de un Estado que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un oficial debidamente designado por el gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca en el escalafón de oficiales o su equivalente, y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las fuerzas armadas regulares.”*

2º) Estatuto del buque de guerra. Viene determinado, fundamentalmente por la nota de inmunidad, que se regula en los siguientes artículos: 95: *“Los buques de guerra en alta mar gozan de completa inmunidad de jurisdicción respecto de cualquier Estado que no sea el de su pabellón.”* El artículo 96 extiende esta inmunidad, en alta mar, a los buques de un Estado utilizados únicamente a un servicio oficial no comercial. El artículo 30 establece que *“Cuando un buque de guerra no cumpla las leyes y reglamentos del Estado ribereño relativos al paso por el mar territorial y no acate la invitación que se le haga para que las cumpla, el Estado ribereño podrá exigirle que salga de su mar territorial.”* El artículo 31 establece que: *“El Estado del pabellón incurrirá en responsabilidad internacional por cualquier pérdida o daño que sufra el Estado ribereño como resultado del incumplimiento, por un buque de guerra u otro buque de estado destinado a fines no comerciales, de las leyes y reglamentos del Estado ribereño relativos al paso por el mar territorial o de las disposiciones de esta Convención u otras normas de derecho internacional.”* Y el 32, que determina que excepto en lo relativo al derecho al paso inocente¹¹, y a lo dispuesto en los dos artículos antes citados *“ninguna disposición de esta Convención afectará a las inmunidades de los buques de guerra y otros buques de Estado sujetos a fines no comerciales.”* En el ámbito de la protección y preservación del medio marino, el Convenio establece una pluralidad de normas, pues bien, el artículo 236 consagra el principio de inmunidad soberana, al establecer que *“Las disposiciones de esta Convención relativas a la protección y preservación del medio marino no se aplicarán a los buques de guerra o aeronaves pertenecientes o utilizados por un Estado y utilizados a la sazón únicamente para un servicio público no comercial.”*

3º) Competencias del buque de guerra, respecto de la lucha contra los tráficoos ilegales:

3.1.- Ejercicio del derecho de visita y verificación de la nacionalidad de los buques. Viene regulado en el artículo 110 del Convenio, que determina que *“1. Salvo cuando los actos de*

¹¹ El artículo 17 de la Convención de Jamaica, “Derecho de paso inocente”, establece que “Con sujeción a esta Convención, los buques de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial.” El artículo 19, determina el significado del paso inocente, cuando éste “no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño.” El mismo precepto enumera los doce supuestos en los que se entiende que dicho paso ha de considerarse como perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño

injerencia se ejecuten en ejercicio de facultades conferidas por un tratado, un buque de guerra que encuentre en alta mar un buque extranjero que no goce de completa inmunidad de conformidad con los artículos 95 y 96 no tendrá derecho de visita, a menos que el buque (...) b) se dedica a la trata de esclavos;...”

Aunque no se refiere directamente al derecho de visita en supuestos de tráfico ilícito, hay que destacar que el artículo 110.1 autoriza al buque de guerra a realizar la visita a cualquier buque de su mismo pabellón, y el apartado e) del mismo precepto extiende tal autorización al buque que *“Tiene en realidad la misma nacionalidad que el buque de guerra, aunque enarbore un pabellón extranjero o se niegue a izar su pabellón.”* Por otra parte, el artículo 110.1, d) permite el derecho de visita de los barcos que no tienen nacionalidad, lo que puede, como veremos, constituir un arma decisiva contra estos tráfico ilícitos, puesto que los buques que a ellos se dedican no suelen tener nacionalidad, o al menos, pueden existir serias dudas sobre la veracidad de la que aparentemente ostentan.

Los números 2 y 3 del artículo 110 establecen la forma en la que debe llevarse a cabo la visita: *“2. En los casos previstos en el párrafo 1, el buque de guerra podrá proceder a verificar el derecho del buque a enarbolar su pabellón. Para ello podrá enviar una lancha, al mando de un oficial, al buque sospechoso. Si aún después de examinar los documentos persisten las sospechas, podrá proseguir el examen a bordo del buque, que deberá llevarse a efecto con todas las consideraciones posible.”* Y *“3. Si las sospechas no resultan fundadas, y siempre que el buque visitado no haya cometido ningún acto que las justifique, dicho buque será indemnizado por todo perjuicio o daño sufrido.”*

El número 4 del mismo precepto extiende la aplicación de estas disposiciones a las aeronaves militares, a las que equipara al buque de guerra. Por otra parte, la complejidad y diversidad de los riesgos para la seguridad marítima, exigen una acción conjunta de todos los poderes públicos con presencia en la mar, por lo que el propio Convenio permite que funciones que atribuye al buque de guerra puedan ser también realizadas por otros buques o aeronaves del Estado. Así, el número 5 del mismo artículo 110 prevé que *“Estas disposiciones se aplicarán también a cualesquiera otros buques o aeronaves debidamente autorizados, que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno.* Si bien tal posibilidad existe, ha de destacarse que la actuación de buques de Estado pertenecientes a organismos o agencias civiles, tiene un carácter excepcional, complementario, o, si se quiere, subsidiario, respecto de la actuación del buque de guerra.

Para terminar este epígrafe, debemos distinguir el derecho de visita del de aproximación, que permite a los barcos de guerra acercarse y verificar la nacionalidad e identidad de los barcos de bandera extranjera que no gozan de inmunidad, sin que se llegue a revisar la documentación, ni, mucho menos, a apresarse al buque en cuestión.

3.2.- Derecho de persecución. Se regula ampliamente en el artículo 111: *“1. Se podrá emprender la persecución de un buque extranjero cuando las autoridades competentes del Estado ribereño tengan motivos fundados para creer que el buque ha cometido una infracción de las leyes y reglamentos de ese Estado. La persecución habrá de empezar mientras el buque extranjero o una de sus lanchas se encuentre en aguas interiores, en las aguas archipelágicas, en el mar territorial o en la zona contigua del Estado perseguidor, y solo podrá continuar fuera del mar territorial o de la zona contigua a condición de no haberse interrumpido. No es necesario que el buque que de la orden de detenerse a un buque extranjero que navegue por el mar territorial o por la zona contigua se encuentre también en el mar territorial o la zona contigua en el momento en que el buque interesado reciba dicha orden.”* Si el buque extranjero se encontrara en zona contigua, la persecución no podrá emprenderse más que para: a) prevenir las infracciones a sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial y b) sancionar las infracciones de esas leyes y reglamentos cometidas en su territorio o mar territorial (competencias previstas en el artículo 33, relativo a la zona contigua). *“2. El derecho de persecución se aplicará, mutatis mutandi, a las infracciones que se cometan en la zona económica exclusiva o sobre la plataforma continental...”* En los supuestos que nos ocupan, tráfico ilícito, no sería aplicable lo dispuesto en este precepto, ya que sobre zona económica exclusiva, el estado ribereño carece de competencias jurisdiccionales en estas materias.

Por último, resaltar lo previsto en el punto 3 de este mismo artículo 111: *“El derecho de persecución cesará en el momento en que el buque perseguido entre en el mar territorial del Estado de su pabellón o en el de un tercer Estado.”* Es éste un principio tradicional en el Derecho Marítimo, que puede considerarse como absoluto, aunque no siempre se ha respetado; es ya clásico el supuesto del mercante alemán *“Altmark”*, que transportando prisioneros de guerra británicos, y que navegando por aguas territoriales noruegas, donde había sido visitado por la Marina de Guerra de ese país nórdico, fue abordado el 16 de febrero de 1940 por el destructor de la Royal Navy *“HMS Cossak”*, liberando a los prisioneros y causando numerosas bajas germanas, lo que provocó la enérgica protesta del Reino de Noruega, por entonces, todavía neutral.

Al igual que respecto al derecho de visita, el de persecución, y por los mismos motivos ya expuestos, podrá ser efectuado por otros buques o aeronaves, distintos del buque de guerra o aeronave militar, que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio del gobierno y autorizados a tal fin (artículo 111.5).

El Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero.

Ya hemos expuesto el protagonismo de la Armada en la lucha contra los tráfico ilícitos fuera del mar territorial, puesto que es, prácticamente, la única institución que puede, a tenor del derecho convencional internacional, desarrollar esas misiones en aguas no sometidas a la soberanía de los estados. Pues bien, esa actuación de la Armada se ha visto reforzada con la entrada en vigor del Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre Seguridad en las Fuerzas Armadas, puesto que su disposición adicional primera establece que *“Los miembros de las dotaciones de los buques de la Armada tendrán el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de las funciones de vigilancia y seguridad marítima atribuidas legalmente o por convenios internacionales suscritos por España, que se llevarán a cabo sin perjuicio de las que estén atribuidas a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.”*

La consideración de “agentes de la autoridad” facilita el ejercicio de las actividades propias de la seguridad marítima, puesto que conlleva una especial protección para quienes ostentan tal condición, protección que se concreta en la presunción de veracidad, salvo prueba en contrario, de las actas levantadas y de las denuncias formuladas, y en la especial protección penal ante agresiones, insultos o amenazas que pudieran sufrir. Así, respecto a la presunción de veracidad, el artículo 137.3 de la Ley Orgánica 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que *“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan señalar o aportar los propios interesados.”* Por otra parte, el artículo 550 del Código Penal tipifica el delito de atentado contra la autoridad y sus agentes, determinando que *“Son reos de atentado los que acometan a la autoridad, sus agentes o funcionarios públicos o empleen fuerza contra ellos, los intimiden gravemente o les hagan resistencia activa también grave, cuando se hallen ejecutando las funciones de sus cargos o con ocasión de ellos.”* Los artículos 551 y siguientes del mismo Código, establecen las penas que corresponden a los autores de este delito, penas de multa y privativas de libertad que pueden llegar hasta los cuatro años de prisión en el caso de atentado contra la autoridad y hasta tres en el resto de los casos.

TRÁFICOS ILÍCITOS

Sentados los anteriores conceptos, abordaremos la concreta regulación que de los tráficoos ilícitos que nos ocupan, de personas, de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y de armas, realiza tanto el derecho nacional, como el derecho convencional internacional. La colaboración internacional para la erradicación de los tráficoos ilícitos por mar, resulta absolutamente imprescindible, debido a lo inabarcable de los espacios marítimos.

Tráfico ilegal de seres humanos.

El tráfico ilegal de seres humanos engloba dos modalidades diferentes, pero que guardan una profunda similitud: el tráfico de esclavos y el tráfico ilegal de migrantes. Ambos tráficoos delictivos revisten características comunes, pero no son iguales, por lo que a lo largo de esta exposición veremos los diferentes tratamientos que les otorga el ordenamiento jurídico. Los dos se remontan a la más remota antigüedad y ambos se caracterizan por el cruel sufrimiento que provocan. El tráfico de seres humanos, no es agua pasada, como pudiera pensarse, sino que constituye un trágico fenómeno que adopta nuevas modalidades que dificultan grandemente su represión y erradicación.¹² La prevención, persecución y castigo de este tráfico ilegal encuentra una adecuada regulación en el ordenamiento jurídico español, entre otros motivos, por las propuestas realizadas por la Armada Española para avanzar en la configuración universal de este delito. (Así, los artículos 313 y 318 bis del Código Penal que recogen estas conductas y establecen su sanción, y 23.4 g) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que posibilita a la jurisdicción española el enjuiciamiento de estos delitos, como de persecución universal), aunque no podemos decir lo mismo en el ámbito del Derecho Internacional.

Razones de elemental humanidad justifican la represión del tráfico ilegal de seres humanos, pero por si estas fueran pocas, la conexión detectada entre este tráfico delictivo y determinadas actividades terroristas, sobre todo yihadistas, que tratan de aprovechar el fenómeno de la inmigración, mimetizando a los terroristas entre los contingentes de inmigrantes ilegales con destino a España, aconseja la adopción de todas las medidas posibles para la erradicación de ese fenómeno¹³.

¹² El capitán de fragata Luis Díaz-Bedia Astor realiza una sistemática localización de los espacios marítimos en los que se lleva a cabo el tráfico ilícito de seres humanos, así como las del resto de tráficoos ilícitos, en "La seguridad marítima: Nuevos mecanismos ante los nuevos retos", tesis doctoral publicada en 2011 por el Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, Seguridad y Desarme de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

¹³ Numerosos autores se hacen eco de tan intranquilizador fenómeno. Mencionaremos, por la importancia de su obra, a Fernando Fernández Fadón en "España y el Reino Unido, dos potencias navales ante un escenario de

Tráfico de esclavos.

Desde comienzos del siglo XIX se celebraron diversas conferencias internacionales para abolir la esclavitud y suprimir la trata de esclavos (Los principales se concretaron en el Acta de Bruselas de 2 de julio de 1890, el Convenio de Ginebra de 25 de septiembre de 1926, la Convención complementaria de 7 de septiembre de 1956 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948).

La represión de la trata de esclavos se recogía en el artículo 13 del Convenio de Ginebra de 1958, el tratado antecesor del Convenio de Jamaica, que lo reproduce, a su vez, en su artículo 99: *“Todo estado tomará medidas eficaces para impedir y castigar el transporte de esclavos en buques autorizados para enarbolar su pabellón y para impedir que con ese propósito se use ilegalmente su pabellón. Todo esclavo que se refugie en un buque sea cual fuere su pabellón, quedará libre ipso facto”*. Tal regulación resulta notoriamente insuficiente, pues solo permite intervenir eficazmente a un buque de guerra cuando se tope con un buque esclavista de su mismo pabellón, esto es, cuando el buque de guerra y el buque esclavista tengan la misma nacionalidad. Es mas, como ya se ha expuesto con anterioridad, el artículo 110 b) prevé que los buques de guerra y, por extensión, las aeronaves militares de estados diferentes al del pabellón del barco esclavista, podrán ejercer el derecho de visita, pero no están autorizados a proceder al apresamiento de aquellos.

Tal derecho de visita, como ya ha quedado expuesto, también puede llevarse a cabo cuando el buque visitado carezca de nacionalidad, como prevé el artículo 110 d), situación esta frecuente en el caso de barcos esclavistas.

No resulta fácil comprender que la regulación de un asunto de tal gravedad, resulte tan insuficiente y poco precisa, puesto que, si se comprueba que el buque en cuestión se dedica al tráfico de esclavos, ni siquiera en ese caso, podría procederse a su detención. Únicamente cabría informar al Estado del pabellón del buque esclavista, y proceder a la retención del buque o a la detención de sus tripulantes, si existiera autorización para ello, y en la forma que se estableciera en la autorización.

Las condiciones en las que se encuentran las personas objeto de la trata suelen ser de una absoluta inhumanidad y los barcos o embarcaciones que los transportan, las más de las veces, se caracterizan por carecer de las mínimas condiciones que garanticen su seguridad en la navegación. En el supuesto de que las condiciones en las que se encontraran los esclavos fueran tan lamentables en el momento de efectuarse la visita, que pudiera temerse por sus

incertidumbre”, editado por el Ministerio de Defensa. Escuela de Guerra Naval, en septiembre de 2008.

vidas, deben llevarse a cabo las acciones precisas para socorrerlos, lo que podría conllevar su liberación, en aplicación del artículo 98 del Convenio de Jamaica, que consagra el genérico deber de prestar auxilio en la mar, tanto por parte de buques de guerra, como de buques civiles. Dicho artículo establece que *“1. Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón, que siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros: a) preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar...”* En los mismos términos se pronuncia el artículo 10 del Convenio sobre Salvamento Marítimo, hecho en Londres el 28 de abril de 1989, que sostiene que *“Todo capitán tiene el deber de prestar auxilio a cualquier persona que se halle en peligro de desaparecer en el mar, siempre que ello no entrañe grave peligro para su buque y para las personas que se encuentren a bordo.”*

Tráfico de seres humanos no sometidos a esclavitud.

Este estado de cosas, muy mejorable, hizo necesario llegar a acuerdos internacionales que abordaran con mayor amplitud tan grave problema, problema que en España alcanza una especial magnitud por las corrientes migratorias procedentes del norte de África. Así, en diciembre de 2000, se celebró en Palermo, Italia, la firma de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada, que fue complementada por tres Protocolos, de los que haremos referencia a dos de ellos: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, por Tierra, Mar y Aire.

Con respecto a la trata de personas, el primero de los protocolos no supone mejora considerable respecto a la situación precedente, pues ni siquiera hace referencia alguna al transporte por mar, ni a la jurisdicción de los Estados para reprimir este ilícito internacional en la mar, si bien establece el principio general de protección y ayuda a las víctimas y el de prevención y combate de la trata.

El segundo protocolo obliga a los Estados parte a tipificar como delito en sus legislaciones internas diversas conductas relativas al tráfico ilícito de migrantes, pero no llega a permitir que cualquier Estado pueda detener, apresar y juzgar a todo buque, independientemente de cual fuera su pabellón, que en alta mar realizara este ilícito comercio. Es más, su artículo 8 requiere que para ejercer el derecho de visita en buques sospechosos, deberá solicitarse autorización del estado de pabellón del buque y solo si la obtiene, podrá proceder a su registro. En el supuesto de existencia de pruebas de que el buque se dedica al tráfico ilícito, el protocolo prevé, la adopción de medidas respecto al buque y a las personas que

transporta, de acuerdo a la autorización concedida por el estado del pabellón, y dentro de los límites que la propia autorización establezca.

Excepción a la obtención de autorización previa es que el buque en cuestión, como ya se ha puesto de manifiesto respecto del tráfico de esclavos, carezca de nacionalidad, y puede ser este un procedimiento para combatir el tráfico ilícito de personas, toda vez que los buques que se dedican a este tráfico suelen enmascarar su verdadera nacionalidad. Si un buque civil se niega a identificarse ante un buque de guerra, o existen indicios razonables de que este ostente o presente una nacionalidad falsa, procedería visitarlo para hacer las oportunas comprobaciones.

Asimismo, si existiera una situación de estado de necesidad que obligue a adoptar medidas de auxilio a las personas ante un peligro inminente, podría llevarse a cabo el derecho de visita.

La Armada participa decisivamente en la operación “Noble Centinela”, que desde el 16 de mayo 2006 se desarrolla en aguas del archipiélago canario, para hacer frente a la inmigración ilegal, que en algunos momentos ha constituido una auténtica avalancha en las islas. En la operación intervienen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y efectivos de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, Cruz Roja, Ejércitos de Tierra y del Aire y diversos organismos de distintos departamentos ministeriales, fundamentalmente del de Fomento. La actuación de la Armada se lleva a cabo por medio de sus propios buques, bien a instancia de organismos civiles implicados en la lucha contra la inmigración ilegal, bien por la directa detección de embarcaciones dedicadas a este tráfico ilícito, y por medio del Centro de Operaciones Navales del Mando Naval de Canarias, en el que se ubica la sala de operaciones del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC).¹⁴

Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

La participación de la Armada en la lucha contra el narcotráfico marítimo se ha ido incrementando en los últimos tiempos, sobre todo a partir de la suscripción el 14 de febrero de 2006 de un acuerdo entre los Ministerios de Defensa e Interior en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, en el que, expresamente, se prevén las siguientes modalidades de colaboración: *“Búsqueda, localización, identificación, seguimiento e*

¹⁴ Las funciones del CCRC se especifican en la ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación. Al frente del CCRC se designó a un general de la Guardia Civil, una decisión, en su día polémica, habida cuenta la importancia del componente naval de la operación.

intercepción de objetivos empleando los medios o sistemas más idóneos dependientes del ministerio de Defensa. Embarque en buques o aeronaves militares de agentes y medios policiales para que con sus medios o los facilitados por el Ministerio de Defensa procedan a interceptar un objetivo. Control y escolta de objetivos en la mar o en el aire, cumpliendo las formalidades legales establecidas. Remolque del buque/embarcación apresado, en el caso de que éste no reúna las condiciones mínimas de seguridad para ser tripulado, y exclusivamente durante el período necesario hasta la llegada de un buque remolcador que realice esta tarea.” Este acuerdo ha hecho posibles numerosas actuaciones de la Armada, generalmente con patrulleros tipo “*Serviola*”, que sirven de plataforma a efectivos policiales que intervienen en operaciones antidroga.

La suscripción el 14 de septiembre de 2011 de un acuerdo entre el Ministerio de Defensa y la Agencia Estatal Tributaria de colaboración en el ámbito marítimo¹⁵, constituye otro instrumento para posibilitar la intervención de la Armada en la represión de este tráfico ilícito. En el mismo, entre otros objetivos fijados, se establece que la Armada expedirá las patentes de navegación de los buques de vigilancia aduanera, suministrará, en concepto de préstamo, armas fijas y portátiles a los referidos buques o que se fomentará la colaboración en operaciones conjuntas en la que participe personal de ambas partes.

El derecho interno español contiene un amplio catálogo de conductas y medidas represivas (Artículos 368 a 378 del Código Penal, artículo 2.1. i) de la Ley Orgánica 12/1995 de Represión el Contrabando y artículos 23.4. f) y 65.1 d) y f) de la Ley Orgánica del Poder Judicial) contra esta rentabilísima actividad delictiva de nefastas repercusiones sociales, pero no puede predicarse lo mismo del Derecho Internacional. La Convención de Ginebra de 1958 ni siquiera contemplaba el tráfico de drogas. La Convención de Jamaica algo adelanta, pues dedica su artículo 108 a este tráfico ilícito, determinando que “1. *Todos los Estados cooperarán para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas realizado por buques en la alta mar en violación de las convenciones internacionales.*

2. *Todo Estado que tenga motivos razonables para creer que un buque que enarbola su pabellón se dedica al tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias psicotrópicas podrá solicitar la cooperación de otros Estados para poner fin a tal tráfico.”*

¹⁵ Este convenio se realiza al amparo de lo dispuesto en el 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, en cuyo artículo primero se determina que dicho Servicio “dispondrá de los buques necesarios para la vigilancia marítima, que en todo caso tendrán el carácter de auxiliares de la Marina de Guerra...” y en el tercero se prevé que dichas unidades “como tales buques auxiliares de la Marina de Guerra podrán, a cualquier hora del día o de la noche, aprehender a los buques españoles y extranjeros sospechosos de contrabando que naveguen en aguas fiscales españolas.”

Por otra parte, el artículo 27.1, d) del mismo Convenio prevé expresamente el ejercicio de la jurisdicción penal de un Estado ribereño sobre un buque extranjero que pase por su mar territorial, cuando tal ejercicio sea necesario *“para la represión del tráfico ilícito de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas”*. Obviamente, para ejercer la jurisdicción penal, previamente han de haberse realizado las actuaciones oportunas que posibiliten tal ejercicio, entre las que se encuentra, sin duda, la práctica del derecho de visita.

Las medidas previstas en el Convenio de Jamaica resultan, a todas luces, insuficientes, pues no autorizan a cualquier Estado a perseguir, detener y reprimir a cualquier buque que en alta mar se dedique a este tráfico ilícito. Es más, la regulación que en este supuesto lleva a cabo el Convenio, es todavía más defectuosa que la que dedica al tráfico ilícito de personas, pues, al menos, en este supuesto, el artículo 110 autoriza el ejercicio del derecho de visita a buques sospechoso de dedicarse al de tráfico de esclavos, lo que no hace respecto del tráfico de estupefacientes.

Las carencias evidentes del convenio jamaicano, impulsaron a la comunidad internacional a la búsqueda de soluciones tendentes a paliar tales carencias. Así surgió la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988, que dedica su artículo 17 al tráfico ilícito por mar, y que regula el derecho de visita de manera semejante a como lo hace el Convenio de Palermo respecto al tráfico ilegal de personas. Del texto del artículo, dividido en once apartados, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1º La cooperación interestatal para combatir el tráfico de drogas no se limita a alta mar.

2º Obligación de los Estados Parte de prestar, con los medios que dispongan, la asistencia solicitada por otro Estado Parte, para nave que arbole su pabellón o no arbole ninguno.

3º Los buques de guerra o aeronaves militares de un Estado Parte, u otras naves o aeronaves estatales claramente identificadas y debidamente autorizadas, que tengan motivos razonables para sospechar que un buque que enarbole pabellón de otro Estado Parte esté dedicado al tráfico de drogas, deberá notificarlo al Estado del Pabellón y solicitarle confirmación de matrícula; si la confirma, solicitarle autorización para adoptar las medidas adecuadas para abordarla, inspeccionarla y si se descubren pruebas, actuar con respecto a la nave, las personas y la carga.¹⁶

¹⁶ La Convención de Viena constituye el fundamento jurídico principal que posibilita la suscripción de los tratados hispano-italiano e hispano-portugués hechos, respectivamente, en Madrid el 23 de marzo de 1990 y

(A este respecto resulta de interés referirnos a un supuesto paradigmático como fue la captura el 23 de enero de 1995 del buque de bandera panameña “Archangelos” en alta mar, y la detención de su tripulación, por un buque de estado debidamente autorizado, el “Petrel I”, del Servicio de Vigilancia Aduanera español. En este supuesto medió la pertinente autorización de Panamá por medio de nota verbal de la embajada panameña en Madrid)¹⁷.

4º Las medidas referidas en el punto anterior se llevarán a efecto con la extensión y condiciones que establezcan el Estado Parte autorizante.

5º Obligación de los Estados Parte a responder con celeridad a las peticiones que al respecto les sean formuladas.

Si bien nos encontramos ante un avance considerable respecto a lo previsto en el Convenio de Jamaica, hemos de destacar que la posibilidad de intervención de los Estados Parte se encuentra supeditada a la autorización del Estado del pabellón, con lo que no podemos hablar de persecución universal del delito. El acuerdo 156 del Consejo de Europa de 31 de enero de 1995, desarrolla la aplicación del citado artículo 17, aunque no aporta especiales novedades, aunque, debemos destacar en este punto, el especial hincapié que el artículo 12 del acuerdo realiza sobre la necesidad de restringir el uso de la fuerza al mínimo imprescindible.

En cualquier caso, reiteramos las consideraciones realizadas respecto al derecho de visita a los buques sin nacionalidad.

Tráfico ilícito de armas

El contrabando de armas ha sido históricamente, una lucrativa actividad que, en absoluto, ha desaparecido de los mares. El derecho convencional internacional no ha prestado la mínima

en Lisboa el 2 de marzo de 1998, para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar. En ambos tratados se hace referencia expresa a la intervención de buques de guerra o aeronaves militares, o buques y aeronaves de Estado autorizadas y claramente identificadas como tales, en la persecución, bloqueo o abordaje de embarcaciones sospechosas que arbolean el pabellón de la otra parte, verificación de documentos, interrogatorio de tripulantes, inspección del buque en cuestión, incautación de la droga o detención de sospechosos. Todas estas actuaciones requieren la autorización del Estado del Pabellón.

¹⁷ Un detenido en la captura del “Archangelos” interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por entender que con su detención se habían vulnerado sus derechos constitucionales. El Tribunal Constitucional dictó una sentencia de enorme trascendencia, la número 21/1997, de 10 de febrero, por la que se desestimaba el recurso, determinando que la detención no conculcaba derecho constitucional alguno y que aquella se había practicado conforme a lo previsto en la normativa internacional.

atención al mismo, pues ni el Convenio de Jamaica, ni sus antecesores han hecho referencia alguna al tráfico ilícito de armas por mar, aún siendo esta vía la empleada habitualmente para la realización de actividades delictivas muchas veces estrechamente relacionadas con el narcotráfico y el terrorismo. Si bien es cierto que el Derecho Internacional ha tratado de erradicar y combatir el tráfico de armas prohibidas convencionalmente por su extrema crueldad o el peligro que conllevan para la humanidad en pleno (Protocolo de Ginebra de 1925 sobre la prohibición de uso de gases asfixiantes, tóxicos o similares, complementado en 1972 por la Convención sobre las Armas Biológicas y en 1993 por la Convención sobre la Prohibición e Armas Químicas y su Destrucción o el tratado para la no proliferación de las armas nucleares, abierto a la firma en 1968, Convención de Ottawa sobre prohibición de minas antipersona, o Tratado de Oslo de 2008 de prohibición de bombas de racimo), también lo es que, que no ha prestado específica atención a su persecución y represión por mar. En este punto hay que destacar el avance que supone la aprobación el 2000 de la Convención de Naciones Unidas contra delincuencia Transnacional Organizada, en cuyo Protocolo se define por tráfico ilícito de armas *“La importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un Estado Parte al de otro Estado Parte si cualquiera de los Estados Parte interesados no lo autoriza conforme a lo dispuesto en el presente Protocolo...”*

Vemos, pues, la existencia de una nueva laguna en el Derecho Internacional, ahora respecto a la lucha contra el tráfico ilícito de armas, puesto que el Convenio de Jamaica en nada se refiere a él, y la Convención de las Naciones Unidas de 2000, poco aporta al respecto. Esta situación ha sido remediada, en buena parte, con la entrada en vigor de la Convención para la represión de los actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima firmada en Roma el 10 de marzo de 1988, junto con su Protocolo, hecho en Londres el 14 de octubre de 2005, (conocidos como Convenio y Protocolo SUA, siglas de su denominación en inglés *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation*). Ambos constituyen un medio de fundamental importancia para combatir el terrorismo en la mar, llenando el vacío que en ese extremo dejaba el Convenio de Jamaica. El Convenio SUA tipifica una serie de conductas ilícitas, muy variadas, consistentes en la realización de actos terroristas en la mar, (artículo 3), aunque, el convenio no emplea el término “terrorismo” en todo su articulado. Pues bien, las enmiendas del protocolo SUA realizadas en 2005, amplían el catálogo de delitos previstos en el artículo 3 del Convenio, integrando entre ellas al tráfico ilegal de armas, al determinar que *“Comete delito toda persona que ilícita o intencionadamente (...) transporte a bordo de un buque (...) cualquier equipo, materiales o software o tecnología conexa que contribuya de forma importante al proyecto, fabricación o envío de un arma NBQ con la intención de que se use para ese fin.”* Si bien estas enmiendas

tienen una gran importancia, hemos de resaltar, que hasta el día de la fecha, son pocos los Estados que las han ratificado. El protocolo contempla también el transporte de explosivos y sustancias o materiales similares.

Por lo que se refiere al procedimiento de visita e inspección, se puede resumir de la siguiente forma: cuando en alta mar un buque de un Estado parte tenga sospechas de que un buque de otro Estado parte ha participado, participa o va a participar en cualquiera de los delitos del artículo 3, incluido el tráfico de armamento NBQ, podrá solicitar la confirmación de la nacionalidad del buque en cuestión, y hecho esto, solicitar autorización al Estado del pabellón para realizar la visita y registro, y llevarla a efecto en los términos acordados. Existe una nota de enorme importancia que conviene resaltar: la falta del contestación por el Estado requerido durante cuatro horas, puede ser interpretada por el Estado requirente como una tácita autorización, que le permite ejercer los derechos de visita y registro, y adoptar las medidas oportunas que el resultado de dicho registro aconsejen.

El Convenio SUA, recoge, además, procedimientos y reglas tendentes a la persecución y represión de estos delitos. Así, el artículo 8.1 establece que *“El capitán de un buque de un Estado Parte (el Estado del Pabellón) podrá entregar a las autoridades de cualquier otro Estado Parte (el Estado receptor) a cualquier persona respecto de la que tenga razones fundadas para creer que ha cometido alguno de los delitos enunciados en el artículo 3.”*

La legislación interna española ha de considerarse en este punto, como un instrumento bastante avanzado y eficaz. Así, el artículo 11.1 de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, permite *“a la Administración General del Estado”* a proceder a la inmediata retención del armamento y el material (del tipo que fuere) considerado como de defensa, a través del territorio o del espacio marítimo o aéreo sujetos a soberanía española. Aunque el concepto *“espacio marítimo sujeto a soberanía”* resulta inconcreto y ambiguo, la legislación española, aunque de forma insuficiente, constituye un instrumento más eficaz que la internacional para combatir el tráfico ilícito de armas.

En definitiva, el tráfico ilícito de armas tiene la configuración de delito internacional, y también lo es en el Derecho Penal español, proporcionando el Derecho Internacional, a través del Convenio y Protocolo SUA, un medio eficaz que autoriza a los buques de guerra y aeronaves militares, buques y aeronaves de Estado debidamente autorizados, a perseguir y reprimir el tráfico de armas llevado a cabo fuera del mar territorial por buques de pabellón extranjero, cuando se trate de armas NBQ y explosivos.

Para finalizar la exposición de este epígrafe es necesario hacer mención a la *“Proliferation Security Initiative”*, más conocida por sus siglas PSI. La PSI es una iniciativa de los Estados Unidos para combatir el tráfico de armas de destrucción masiva, misiles y componentes y sistemas con ellos relacionados, que fue enunciada por el Presidente George Bush en Cracovia el 31 de mayo de 2003, con el propósito fundamental de impedir el tráfico de armas NBQ y posibilitar el derecho de visita de buques sospechosos. La iniciativa ha sido aceptada por más de noventa estados, entre ellos España. Tiene su origen en la *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* adoptada por el Presidente Bush el 11 de diciembre de 2002, que propone que junto a los métodos preventivos utilizados contra este tipo de tráfico, se adopten formas activas de combatirlo, incluyendo la interceptación de los medios de transporte que para ello se empleen. Un concreto suceso provocó la constitución de la PSI: durante de la operación *“Enduring Freedom”*, o *“Libertad Duradera”*, en la que España participaba, el 9 de diciembre de 2002, el carguero norcoreano *“So San”* fue interceptado y abordado en las inmediaciones de la isla de Socotora por la fragata española *“Navarra”* por no responder reiterados requerimientos de identificación. El *“So San”*, procedente de Corea del Norte, transportaba quince misiles *Scud* con destino a Yemen; los misiles no pudieron ser decomisados por tratarse de una mera transacción comercial entre los dos Estados, sin que se incumpliese la legalidad internacional. El descubrimiento de la impunidad con que se podían transportar armas o vectores de destrucción masiva puso en alerta a los Estados Unidos, desde donde se decidió poner en marcha esta iniciativa.

La PSI no es propiamente un tratado internacional ni una organización, una institución formal, sino una coalición flexible encabezada por los Estados Unidos que tiene por fin dificultar el tráfico de armas de destrucción masiva, en la que participan los países que la integran en la forma en que lo estiman más conveniente. Los componentes de la PSI adoptaron en París, en septiembre de 2003, unos *“principios de interceptación”*, que, principalmente, se concretan en las siguientes medidas:

- Adoptar medidas efectivas, individual o coordinadamente, para interceptar los medios de transporte sospechosos de llevar armas de destrucción masiva (ADM), misiles o material relacionado con aquellos, desde *“Estados o actores no estatales con interés en la proliferación”*¹⁸
- Agilizar los procedimientos para conseguir un intercambio rápido de información sobre estas materias.

¹⁸ Belén Lara en UNISCI Discussion Papers, Mayo de 2004, *“Proliferation Security Initiative: Balance de un año”*, destaca la imprecisión de este enunciado, señalando que en la posterior reunión celebrada en Londres, los países participantes matizaron que esta referencia estaba dirigida a aquellos países o entidades que habían demostrado estar interesados en la proliferación a través del desarrollo, adquisición, transferencia, venta, compra o facilitación de ADM, misiles y sus componentes.

- Revisar y actualizar la normativa nacional y convencional internacional en la materia, para dar cobertura a la interceptación.
- Adoptar medidas específicas de interceptación, concretamente:
 - a) No transportar o ayudar a transportar estos cargamentos hacia o desde estados proliferadores, y prohibir participar a sus nacionales en tales actividades.
 - b) Por propia iniciativa, o a instancia de un tercer estado, inspeccionar cualquier barco que arbole su pabellón, sospechoso de llevar a cabo este tráfico, e incautarse del cargamento.
 - c) Autorizar a un tercer estado a realizar lo anterior en buques de su propio pabellón.
 - d) Detener e inspeccionar a buques sospechosos que naveguen en sus aguas territoriales o entren o salgan de sus puertos.
 - e) Por propia iniciativa, o a instancia de un tercer estado, pedir a cualquier aeronave sospechosa, para que aterrice, se someta a inspección y, en su caso, se incaute el cargamento que atraviese su espacio aéreo.
 - f) Inspeccionar puertos o aeropuertos que se utilicen como puntos de transbordo de ADM.

La PSI puede constituir un medio eficaz contra el tráfico de ADM, pero ha de señalarse que esta iniciativa tiene tanto defensores como detractores, ya que pone en tela de juicio un principio fundamental del Derecho Marítimo Internacional, puesto que el Convenio de Jamaica, como ya ha quedado expuesto, sólo prevé que un buque de guerra pueda detener a un barco de bandera diferente, visitarlo y registrarlo en contadas excepciones, entre las que no se encuentra el tráfico ADM, y aunque el Convenio SUA exige, en todo caso, solicitud al estado del pabellón, de autorización para la visita, el silencio del estado requerido, posibilita la visita y registro y la subsiguiente adopción de las medidas pertinentes.

Una vez mas, y para finalizar la exposición de este epígrafe, recordar la utilidad que puede aportar en estos supuestos el ejercicio del derecho de visita a los buques carentes de nacionalidad. Por lo general, quienes se dedican a estos tráficos ilícitos no suelen ser excesivamente escrupulosos en su correcta identificación.

Colaboración internacional en la lucha contra los tráficos ilícitos.

Ya se ha puesto de manifiesto la necesidad de cooperación internacional para la erradicación de los tráficos ilícitos. España ha suscrito numerosos acuerdos internacionales al respecto y participa en iniciativas multinacionales, obteniendo importantes logros, y permitiendo la

intervención de la Armada en mares lejanos a nuestras costas. Podemos citar dos modalidades de actuación internacional contra los diferentes tráfico ilícitos:

1º) Suscripción de convenios internacionales, como el hispano-camerunés sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho en Madrid el 26 de enero de 2011, cuyo ámbito abarca, entre otros extremos, el tráfico, la producción y el comercio ilegal de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, así como de las personas y materias primas utilizadas para su fabricación, la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos; el hispano-senegalés de idéntico ámbito al anterior, hecho *ad referendum* en Dakar el 5 de diciembre de 2006; o el hispano-caboverdiano, de igual naturaleza a los anteriores, hecho *ad referendum* en Praia el 26 de junio de 2006. Especial importancia en la materia que nos ocupa, es el acuerdo entre España y Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde, hecho en Praia el 21 de febrero de 2008.

2º) Participación en iniciativas promovidas por otros países. Entre ellas podemos citar las siguientes:

- *African Partnership Station (APS)*¹⁹. Iniciativa promovida por los Estados Unidos en 2007 con el objetivo de fomentar la seguridad marítima en la zona del Golfo de Guinea, extendida en 2009 a las aguas de África meridional y oriental, mediante la instrucción y adiestramiento de las fuerzas navales de los países de la zona, la participación en ejercicios conjuntos y operaciones para fomentar la seguridad en aquellas aguas, fundamentalmente combatiendo la piratería y los tráfico ilícitos. Desde comienzos de 2011 hasta este momento, han operado u operan en aquellas aguas, los patrulleros de altura “Centinela”, “Cazadora” y “Vencedora.”
- Colaboraciones con la *Joint Interagency Task Force South (JIATFS)*.²⁰ Esta agencia, dependiente del *United States Southern Command (SOUTHCOM)*, con su cuartel general en *Key West*, coordina a todas las ramas de las Fuerzas Armadas norteamericanas con organismos federales de carácter civil como el FBI, la DEA o los servicios aduaneros y organismos militares y de seguridad de diferentes países hispanoamericanos y europeos, en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el Caribe y el Golfo de Méjico. En diferentes despliegues cooperativos u operativos, unidades de la Armada como las fragatas “Álvaro de Bazán”, “Almirante Juan de Borbón” o “Blas de Lezo”, han intervenido en operaciones antidroga de la JIATFS,

¹⁹ www.c6f.navy.mil/apshome.html.

²⁰ www.jiatfs.southcom.mil/

previstos en los correspondientes memorandos de entendimiento (MOUS) reguladores de los despliegues.

- Colaboraciones con la *Marine National* francesa en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Se realizan al amparo del Acuerdo Técnico sobre Cooperación entre los Ministerios de Defensa español y francés en el ámbito de la seguridad marítima que entró en vigor el 18 de junio de 2009. Resulta de especial interés la participación de unidades de la Armada, junto con Guardia Civil, Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera y la intervención del COVAM en la denominada operación *Levrier*, en aguas del Mediterráneo occidental, unas cuatro veces al año, que ha obtenido importantes éxitos contra el narcotráfico.

CONCLUSIONES

1º) La lucha contra los tráficos ilícitos por mar debe incardinarse entre las operaciones de seguridad marítima, por lo que el papel que en las mismas ha de jugar la Armada, tiene un carácter de especial importancia. La Armada, por su tradición, organización, conocimiento del medio marino, disponibilidad y recursos humanos y materiales, constituye un potencial que no puede desaprovecharse en una actividad imprescindible para la seguridad nacional e internacional y que debe conferir a la Armada un protagonismo mayor que el que actualmente tiene. Debe superarse el retraimiento de la Armada en este tipo de actividades y potenciarse su participación, en la forma y modalidades que en cada momento se estimen como más convenientes. La suscripción de convenios de colaboración con diversos organismos de la Administración constituye un instrumento adecuado para ello.

2º) El actual ordenamiento jurídico español concede un especial protagonismo a la acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el mar territorial; fuera de él, tal actividad queda restringida y tiene un carácter excepcional. Es sobre todo en alta mar, aunque no es este su único ámbito marítimo de actuación, donde la Armada puede desempeñar un papel decisivo.

3º) La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, proporciona un instrumento de primer orden para combatir los tráficos ilícitos, como es la práctica del derecho de visita, pero la regulación que de éste lleva a cabo resulta notoriamente insuficiente, pues supedita su ejercicio a la autorización del estado del pabellón del buque que se pretende visitar. Los convenios internacionales posteriores, poco o nada mejoran la situación, pues mantienen el principio de autorización del estado del pabellón, aunque las últimas iniciativas, como la plasmada en el Convenio SUA y sus protocolos, facilitan el

derecho de visita en el supuesto de tráfico ilícito de determinados tipos de armamento y sus componentes.

4º) La cooperación internacional constituye un pilar fundamental sobre el que se asienta la lucha contra los tráfico delictivos. La suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales entre diversos estados, ayuda, decisivamente, a colmar los vacíos y superar las dificultades derivadas de una insuficiente regulación de esta materia por el Derecho Internacional del Mar.

*Joaquín Ruiz Díez del Corral**
Teniente Coronel Auditor

i

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