



EL PACCTO

2.0

EU-LAC Partnership on
justice and security

**COOPERACIÓN EFECTIVA
Y JURISDICCIÓN SOBRE
TRÁFICOS ILÍCITOS**

**EN EL ATLÁNTICO
Y EL MAR CARIBE**

Marzo 2026



**Financiado por
la Unión Europea**

Editado por:

El Programa de la Unión Europea para América Latina y El Caribe, para el combate del crimen organizado transnacional: EL PACCTO 2.0.

Dirección:

Javier Samper Orgilés, Director de EL PACCTO 2.0
Javier Cuéllar Parejo, Técnico de proyectos EL PACCTO 2.0

Autores:

Alfredo Blanes Chacón
Boudewijn de Jonge

Coordinación:



AVISO LEGAL

Este documento ha sido elaborado para el Programa EL PACCTO 2.0., con apoyo financiero de la Unión Europea. No obstante, refleja únicamente las opiniones de los autores y no del Programa y/o de la Unión Europea. EL PACCTO 2.0 y la Unión Europea no son responsables de ninguna consecuencia derivada de la reutilización de esta publicación.

Derechos de uso

El contenido está autorizado en virtud de la licencia [Creative Commons, Reconocimiento 4.0 Internacional](#). Esto significa que se puede reutilizar su contenido, siempre y cuando se indiquen la fuente y los cambios introducidos.



ÍNDICE

SÍNTESIS DEL PRODUCTO	4
CONTEXTO	6
I. MARCO JURÍDICO REGULATORIO	8
Sección I: Tratados internacionales	8
Sección II: Convenios regionales	15
Sección III: Convenios bilaterales	18
Sección IV: Normas de derecho interno	22
II. MECANISMOS DE COORDINACIÓN	30
MAOC-N	30
CARICOM IMPACS	31
Colombia y su experiencia con la Operación Orión	31
III. PROBLEMAS DETECTADOS	33
Sección I: Buques con banderas de conveniencia. La falta de consentimiento del estado del pabellón	33
Sección II: Buques sin nacionalidad	35
Sección III: Interdicción de embarcaciones sospechosas y detención de la tripulación	37
Sección IV: Penalización de los actos preparatorios	39
Sección V: Falta de coordinación judicial	41
CONCLUSIONES	43
RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA	46
BIBLIOGRAFÍA	49



© Depositphotos

SÍNTESIS DEL PRODUCTO

El presente producto analiza de forma sistemática el **alcance y la aplicación práctica de las normas nacionales e internacionales** que atribuyen jurisdicción penal en aguas atlánticas extraterritoriales respecto del narcotráfico marítimo, con especial atención al Caribe y a la cooperación con los organismos de cooperación existentes (MAOC-N y CARICOM IMPACS, entre otros). A partir de dicho análisis, se identifican una serie de problemas prácticos para los que se proponen diversas soluciones y buenas prácticas.

El marco sustantivo del trabajo se sitúa en (i) los principios básicos de la Convención del Derecho del Mar (CONVEMAR, 1982), (ii) el Convenio de Viena sobre drogas de 1988 (en particular, en su artículo 17), (iii) los desarrollos de convenios regionales de interés (Acuerdo del Consejo de Europa de 1995; Tratado de San José, 2003; RSS, 1996), (iv) un análisis de los convenios bilaterales existentes (España-Italia, 1990; España-Portugal, 1998; shiprider EE. UU.-Caribe) y (v) un mapeo de las normas de derecho interno comparado de los Estados clave (principales actores de la UE/Caribe/EE. UU.).

En el plano institucional, se examina el papel de MAOC-N, en su búsqueda de minimizar la burocracia y maximizar su actividad operativa mediante la presencia de oficiales de enlace, CARICOM IMPACS (fundamentalmente con la creación del RIFC) y la Operación Orión, desarrollada de forma exitosa en Colombia. De igual manera, se realiza un examen en profundidad de los principales retos prácticos y desafíos detectados: banderas de conveniencia y ausencias de respuesta del Estado del pabellón; buques sin nacionalidad (narcolanchas y semisumergibles); deficiencias regulatorias en los mandatos de las unidades policiales/militares/aduaneras y el uso de la fuerza; costes y logística de las detenciones en alta mar; y problemas de coordinación judicial transatlántica.

Como principales conclusiones, deben mencionarse las siguientes:

Fragmentación normativa y espacios de impunidad. Aun con CONVEMAR (1982) y el art. 17 del Convenio de Viena (1988), el ejercicio de jurisdicción penal en alta mar es desigual, lo

que puede generar espacios de impunidad, en especial con buques de terceros estados poco cooperadores o sin nacionalidad.

Insuficiente tratamiento legal sobre los buques sin nacionalidad. Predomina un tratamiento penal insuficiente en los ordenamientos internos respecto de narcolanchas y semi-sumergibles; una armonización mínima permitiría realizar actuaciones en un aspecto clave del narcotráfico marítimo.

Inadecuada regulación del estatuto jurídico de los oficiales policiales y militares en misiones navales. Resulta necesario establecer regulaciones específicas sobre los mandatos de policía judicial y reglas de uso de la fuerza de las fuerzas estatales que participan en misiones marítimas de lucha contra el narcotráfico, pues su ausencia en ocasiones reduce la eficacia y dificulta la judicialización de interdicciones realizadas en alta mar.

Valor probado del modelo shiprider. Las experiencias del Tratado de San José y los acuerdos shiprider demuestran mayor eficacia, decisión acelerada y seguridad jurídica, por lo que su adaptación a otros espacios marítimos podría resultar de gran utilidad.

Coordinación judicial insuficiente. Tras la interdicción, la cooperación judicial penal, especialmente entre los países caribeños y europeos, no suele funcionar de forma plena, por lo que se propone la creación de oficiales judiciales de enlace.

Necesidad de actuar sobre los actos preparatorios y de facilitación. La focalización exclusiva en el hallazgo de droga a bordo dificulta la intervención operativa; la tipificación (con alcance extraterritorial) de actos preparatorios y de facilitación logística (como, por ejemplo, el uso o posesión de narcolanchas, el acopio de combustible o la realización de actuaciones de auxilio en alta mar) permitiría adelantar las barreras de protección del derecho penal, dificultando la impunidad de las organizaciones y grupos criminales dedicadas a estas actividades



© Depositphotos

CONTEXTO

La creciente complejidad del crimen organizado transnacional en el espacio atlántico, en particular del narcotráfico marítimo, ha intensificado la interconexión entre América Latina y el Caribe, Europa y otras regiones estratégicas como África Occidental. Las rutas marítimas multirregionales se han consolidado como ejes fundamentales de estas actividades ilícitas, aprovechando en muchos casos las **divergencias normativas** relativas a la atribución y al ejercicio de la jurisdicción penal en aguas extraterritoriales, lo que puede generar **espacios de impunidad**. Esta situación plantea desafíos significativos para los sistemas de justicia y seguridad y exige respuestas coordinadas.

En este contexto, el presente trabajo analítico se enmarca en los objetivos de EL PACCTO 2.0, orientados a fortalecer la cooperación entre los actores del sistema de justicia penal de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe a lo largo de toda la cadena penal. Si bien el análisis **se focaliza prioritariamente en el área del Caribe**, dada su relevancia estratégica en las rutas atlánticas del narcotráfico, el enfoque adoptado es necesariamente más amplio. Por ello, se examina también la legislación y la práctica de los **principales actores europeos** con presencia e influencia en el océano Atlántico, ya sea por su proximidad geográfica y vínculos históricos y culturales con la región, como España y Portugal, o por la posesión de territorios de ultramar en el Caribe, como Francia y los Países Bajos. Asimismo, se incorpora una referencia específica al marco jurídico de los **Estados Unidos de América**, en su condición de actor global clave en la lucha contra los tráficó ilícitos y de socio central en las operaciones de interdicción marítima

La problemática principal que motiva esta iniciativa radica en la necesidad de analizar de manera sistemática el alcance y la aplicación práctica de las normas nacionales e internacionales que atribuyen jurisdicción penal en las aguas atlánticas extraterritoriales, así como su incidencia en las operaciones de interdicción marítima y en las aprehensiones en alta mar. A partir de un análisis exhaustivo del marco normativo aplicable y de la experiencia acumulada por las autoridades judiciales y operativas, compartida en dos sesiones de trabajo

celebradas en Lisboa, **se han identificado una serie de dificultades recurrentes** de carácter práctico a las que pueden enfrentarse los Estados. Sobre esta base, el trabajo propone un conjunto de **recomendaciones y buenas prácticas** orientadas a reforzar la seguridad jurídica y mejorar la coordinación operativa.



© Depositphotos

MARCO JURÍDICO REGULATORIO

Como primer paso necesario para abordar el presente trabajo analítico, resulta imprescindible realizar un mapeo de la situación normativa existente en relación con el objeto de la investigación, de tal manera que puedan ser identificados los instrumentos jurídicos aplicables al caso. Con el fin de dotar de mayor claridad al análisis, se ha estructurado el estudio en cuatro bloques: se iniciará hablando de los dos Tratados Internacionales de referencia en la lucha contra el tráfico de drogas en el mar, a continuación realizaremos un análisis de los principales convenios empleados en Europa y el Caribe, a continuación se analizarán los tratados bilaterales existentes en ambas regiones, y finalizaremos realizando un breve análisis comparado de las normas de derecho interno de los principales actores estatales.

SECCIÓN I: TRATADOS INTERNACIONALES

Convenio de la ONU de Derecho del Mar de 1982

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR, por sus siglas en español, nomenclatura que se utilizará en adelante; y UNCLOS, por sus siglas en inglés), fue firmada en 1982 en la ciudad de Montego Bay. Para la mayor parte de los académicos, la CONVEMAR constituye la principal fuente de derecho en la regulación de las relaciones marítimas internacionales (Churchill R, 2016). Ha sido firmada y ratificada por un total de 167 países de la ONU, aunque los Estados Unidos de América, Colombia y Venezuela, tres de los actores estatales más importantes para los fines del presente trabajo analítico, no han ratificado el mismo¹.

¹ Aunque Estados Unidos adoptó un papel importante en las conferencias de la ONU que precedieron a la firma de la CONVEMAR, finalmente declinó firmarlo, fundamentalmente, por la regulación propuesta para los fondos marinos y su explotación económica. Consultar: (Smith, L. H. (2017). *To accede or not to accede: An analysis of the current US position related to the United Nations Law of the Sea*. Marine Policy, 83, 184-193.). Por otra parte, Colombia firmó la Convención, pero no llegó a ratificarla por su preocupación a que su adhesión pudiese afectar a algunas reclamaciones históricas, especialmente la relativa al archi-

Uno de los principios básicos consagrados por la CONVEMAR es la **atribución a todo buque de una bandera o pabellón, que determinará la nacionalidad de la embarcación y su sometimiento, con carácter general, a la jurisdicción del país con cuya bandera se navegue**. Así, a este respecto, el artículo 91 prevé que cada Estado deberá establecer los requisitos para conceder su nacionalidad a los buques y a que estos queden inscritos en un registro de su territorio; mientras que el artículo 92 indica, en relación con la condición jurídica de los buques, que todos deberán navegar bajo el pabellón de un solo Estado. Derivado de todo ello, el artículo 94 impone a los Estados deberes en relación con los buques que enarboleden su pabellón, los cuales deberán ejercer de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales.

Tipos de aguas según la CONVEMAR

Paralelamente a la consagración del principio de atribución de jurisdicción por bandera de pabellón, **la CONVEMAR distingue entre distintos tipos de aguas, con diferentes tipos de regímenes jurídicos**. Excluyendo del estudio las aguas interiores, que son aquellas situadas en el interior del territorio de un estado, y centrándonos en las aguas marítimas, es posible diferenciar entre los siguientes tipos:

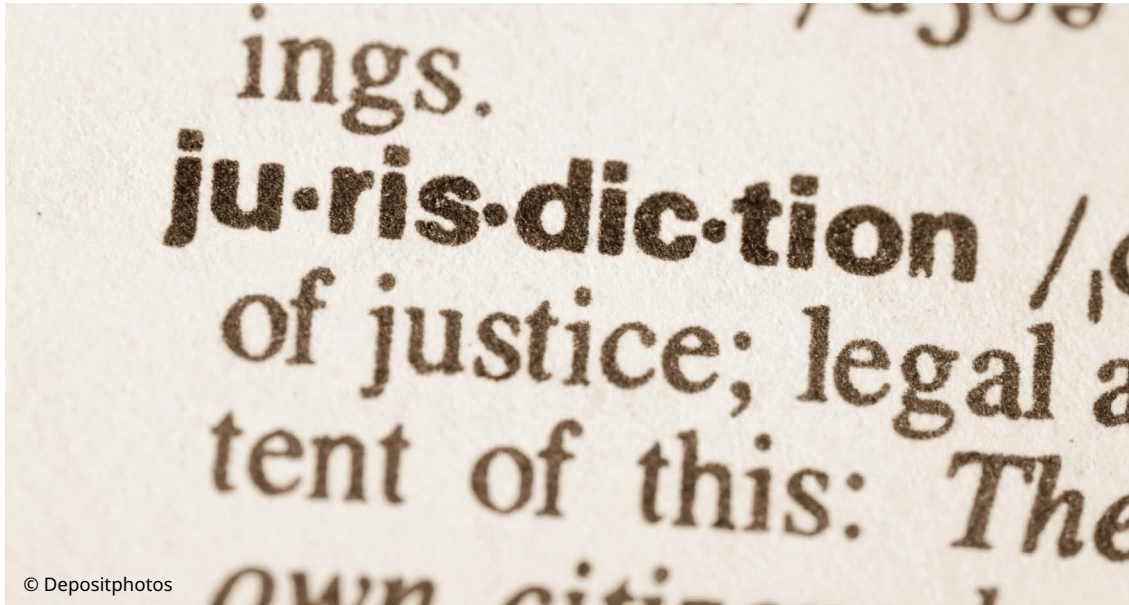
- ***El mar territorial***: es aquella franja de agua que se extiende hasta un máximo de doce millas náuticas, a contar desde una línea de base que, con carácter general, se medirá a partir de la línea de bajamar a lo largo de la costa. En el mar territorial el estado ribereño ejerce plena soberanía (artículo 2). Sin embargo, debe matizarse que el ejercicio de dicha soberanía no puede entenderse como absoluto e ilimitado, sino siempre condicionado a las disposiciones de la Convención y otras normas de derecho internacional.

Con respecto a dichos condicionantes al ejercicio de la soberanía en el mar territorial, deben tenerse en cuenta a los fines del presente trabajo dos limitaciones relevantes: por una parte, se reconoce el **derecho de paso inocente**² a través de las aguas territoriales a los buques de todos los estados (artículo 17). Y, por otro lado, el artículo 27 **limita el posible ejercicio de la jurisdicción penal** del estado ribereño a bordo de un buque extranjero a los siguientes supuestos:

- Cuando el delito tenga consecuencias en el Estado ribereño;
- Cuando el delito sea de tal naturaleza que pueda perturbar la paz del país o el buen orden en el mar territorial
- Cuando el capitán del buque o un agente diplomático o funcionario consular del Estado del pabellón hayan solicitado la asistencia de las autoridades locales

piélago de San Andrés y Providencia. Consultar: Vega-Barbosa, G., Serebrenik-Beltrán, S. & Aponte-Martínez, M. C. (2018). *Colombia y la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: análisis jurídico frente al dilema de la ratificación*. Revista Chilena de Derecho, 45(1), 105-130.). Igualmente, los motivos que provocaron que Venezuela no firmase ni ratificase el Tratado fueron reclamaciones históricas sobre determinadas islas y arrecifes, y sobre derechos de explotación. Consultar: López, C. (2017). *Venezuela y el Derecho del Mar: razones de no adhesión a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Revista Venezolana de Derecho Internacional, 12(2), 45-68

2 El derecho de paso inocente implica la navegación por dichas aguas de forma rápida e ininterrumpida (artículo 18) y siempre que no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del estado (artículo 19.1), incluyéndose expresamente como acciones contrarias a dicho principio: "el embargo o desembarco de cualquier producto, moneda o persona, en contravención de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios del estado ribereño" (artículo 19.2.g)



- Cuando tales medidas sean necesarias para la represión del tráfico ilícito de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas.
- La *zona contigua*: es aquella se extiende otras doce millas náuticas desde el mar territorial, de forma que no puede extenderse más allá de veinticuatro millas desde las líneas de base que sirven para medir la anchura del mar territorial (artículo 33.2). En dicha franja de agua la CONVEMAR faculta a los estados ribereños para que puedan adoptar medidas de fiscalización necesarias para prevenir y sancionar las infracciones de sus leyes y reglamentos en **materia aduanera, fiscal, de inmigración y sanitario** (artículo 33.1).

El reconocimiento de estas atribuciones no implica que un estado ribereño pueda adoptar medidas para la protección de sus intereses generales y de seguridad nacional de forma absoluta, sino que siempre deben ejercerse en el ámbito de las materias expresamente previstas por el artículo 33 de la CONVEMAR anteriormente reseñadas (Jiménez Pineda, 2023). Asimismo, la mayoría de la doctrina (Eschenhagen P & Jürgens J, 2019; Tzanakopoulos A, 2024), considera que estas facultades de prevención y sanción tan sólo pueden permitir medidas generales de protección, tales como abordaje, búsqueda o inspección, sin que pueda ejercitarse directamente la jurisdicción penal del estado ribereño si no es con el consentimiento del Estado del pabellón o con el uso de algún otro instrumento internacional.

- *La alta mar*: es el resto de aguas no incluidas en las zonas anteriormente reseñadas, en las que rige la libertad de navegación. Aunque la CONVEMAR reconoce otros dos tipos de aguas, la zona económica exclusiva y la plataforma continental³, que cuentan con un régimen jurídico propio en el que los estados pueden ejercer derechos de soberanía; estas facultades tan sólo se reconocen con fines de explotación de recursos naturales e investigación científica, y no afectan a la libertad de navegación. Por tanto, a los fines del presente trabajo puede hablarse en sentido general como incluidas en la alta mar.

3 La Zona Económica Exclusiva (ZEE) puede extenderse hasta 200 millas náuticas contadas desde las líneas de base del mar territorial (artículo 57), mientras que la Plataforma Continental comprende el lecho y subsuelo que va desde la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, con un límite que no puede exceder de 200 o, excepcionalmente, 350 millas náuticas (artículo 76).

- En la alta mar ningún estado puede reclamar derechos de soberanía (artículo 89), reconociéndose a todos los estados un régimen de plena libertad de navegación y de uso con fines pacíficos (artículos 87 y 88). Y, de acuerdo a los principios consagrados en la CONVEMAR mencionados al inicio, **los buques y embarcaciones que naveguen por la alta mar quedarán sometidos a la jurisdicción y control del estado bajo cuyo pabellón naveguen**⁴.

Limitaciones y excepciones a la jurisdicción por bandera del pabellón respecto de buques que navegan por alta mar

El régimen jurídico de la alta mar no implica que en estos espacios marítimos no puedan perseguirse conductas contrarias al derecho internacional o que puedan ser merecedoras de reproche penal. Es posible a estos efectos destacar los siguientes preceptos:

- Con respecto al **régimen general del ejercicio de la jurisdicción penal**, el *artículo 97* indica que en caso de que ocurra cualquier incidente de navegación a un buque en la alta mar que implique responsabilidades penales o administrativas para el capitán o cualquier persona al servicio del buque, sólo podrán incoarse procedimientos penales ante las autoridades judiciales o administrativas del Estado del pabellón o ante las del Estado de que dichas personas sean nacionales; no pudiendo ser ordenado el apresamiento ni la retención del buque por cualquier autoridad que no sea la del Estado del pabellón.
- En cuanto al **tráfico ilícito de estupefacientes**, el *artículo 108* impone a todos los estados un deber general de cooperación para la represión de estas conductas, cuando se produzcan por buques en la alta mar en violación de las convenciones internacionales; permitiendo expresamente la Convención que un Estado pueda pedir colaboración a otros cuando tenga motivos razonables para creer que un buque que enarbola su pabellón se dedica al tráfico ilícito de estupefacientes.
- Asimismo, la CONVEMAR prevé medidas específicas que pueden adoptar los estados para reprimir **actos de piratería**, entendiendo ésta como “todo acto ilegal de violencia o de detención, o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado”, dirigidos, entre otros, contra un buque en la alta mar o en un lugar no cometido a la jurisdicción de otro estado (artículo 101). Cualquier estado puede apresar un buque empleado para la piratería, detener a sus tripulantes e incautar los bienes a bordo (artículo 105).
- La CONVEMAR faculta a los estados para que sus buques de guerra puedan realizar **visitas de inspección** a otros buques extranjeros que no gocen de completa inmunidad, siempre que existan sospechas de que se dedica a la piratería, la trata de esclavos, se utiliza para efectuar transmisiones no autorizadas, no tenga nacionalidad o tenga o enarbole el mismo pabellón que el buque de guerra (artículo 110)⁵. La inspección implicará la posibilidad de enviar una lancha al mando de un oficial, con el fin de verificar la

4 Con respecto a la inscripción de las nacionalidades de los buques, su condición jurídica, y los deberes exigibles al Estado del pabellón, véanse los artículos 92 a 94 de la CONVEMAR.

5 Sobre el concepto de buque de guerra, ver artículo 29; mientras que sobre la determinación de los buques que gozan de inmunidad, ver los artículos 95 y 96

documentación de la embarcación y, si persisten las sospechas, realizar un examen a bordo del buque.

- Además, también se reconoce un **derecho de persecución** de las naves de las que se tenga la sospecha de que han cometido una infracción a las leyes y reglamentos de estado mientras están en aguas interiores, zona contigua o mar territorial, y salen de dichas aguas, siempre que la persecución no se vea interrumpida (artículo 111).

Convenio de Viena sobre drogas de 1988: el artículo 17

El principal instrumento internacional en la lucha contra el tráfico de drogas lo constituye la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas, suscrito en Viena el 20 de diciembre de 1988 (en adelante, Convenio de Viena). En la actualidad, ha sido ratificado por 192 países, lo que lo convierte en uno de los tratados internacionales más universalmente aceptados.⁶

El Convenio de Viena impone numerosas obligaciones en distintos ámbitos a los estados firmantes, y contiene una disposición clave a los fines del presente trabajo: su **artículo 17**, relativo al tráfico ilícito por mar, y que por su interés es reproducido en su integridad:

1. *Las Partes cooperan en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar.*
2. *Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave de su pabellón, o que no enarbole o no lleve matrícula, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá solicitar asistencia de otras Partes a fin de poner término a esa utilización. Las Partes a las que se solicite dicha asistencia la prestarán con los medios de que dispongan.*
3. *Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otra Parte, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá notificarlo al Estado del pabellón y pedir que confirme la matrícula; si la confirma, podrá solicitarle autorización para adoptar las medidas adecuadas con respecto a esa nave. De conformidad con el párrafo 3 o con los tratados vigentes entre las Partes, o con cualquier otro acuerdo o arreglo que se haya podido concertar entre ellas, el Estado del pabellón podrá autorizar al Estado requirente, entre otras cosas, a:
 - a. *Abordar la nave;*
 - b. *inspeccionar la nave;*
 - c. *si se descubren pruebas de implicación en el tráfico ilícito, adoptar medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo.**

6 Los únicos estados que no se han adherido o ratificado al Convenio son: Islas Salomón, Kiribati, Papua Nueva Guinea, Tuvalu, Somalia, Guinea Ecuatorial,

4. *Cuando se adopte una medida de conformidad con el presente artículo, las Partes interesadas tendrán debidamente en cuenta la necesidad de no poner en peligro la seguridad de la vida en el mar ni la de la nave y la carga y de no perjudicar los intereses comerciales y jurídicos del Estado del pabellón o de cualquier otro Estado interesado.*
5. *El Estado del pabellón podrá, en consonancia con sus obligaciones previstas en el párrafo 1 del presente artículo, someter su autorización a condiciones que serán convenidas entre dicho Estado y la Parte requirente, sobre todo en lo que concierne a la responsabilidad.*
6. *A los efectos de los párrafos 3 y 4 del presente artículo, las Partes responderán con celeridad a las solicitudes de otras Partes de que se averigüe si una nave que esté enarbolando su pabellón está autorizada a hacerlo, así como a las solicitudes de autorización que se presenten a tenor de lo previsto en el párrafo 3. Cada Estado, en el momento de entrar a ser Parte en la presente Convención, designará una o, en caso necesario, varias autoridades para que se encarguen de recibir dichas solicitudes y de responder a ellas. Esa designación será dada a conocer, por conducto del Secretario general, a todas las demás Partes, dentro del mes siguiente a la designación.*
7. *La Parte que haya adoptado cualquiera de las medidas previstas en el presente artículo informará con prontitud al Estado del pabellón de los resultados de esa medida.*
8. *Las Partes considerarán la posibilidad de concertar acuerdos o arreglos bilaterales y regionales para llevar a la práctica las disposiciones del presente artículo o hacerlas más eficaces.*
9. *Las medidas que se adopten en cumplimiento del párrafo 4 del presente artículo serán sólo aplicadas por buques de guerra o aeronaves militares, u otras naves o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como naves o aeronaves al servicio de un gobierno y autorizadas a tal fin.*
10. *Toda medida adoptada de conformidad con el presente artículo tendrá debidamente en cuenta la necesidad de no interferir en los derechos y obligaciones de los Estados ribereños o en el ejercicio de su competencia, que sean conformes con el derecho internacional del mar, ni de menoscabar esos derechos, obligaciones o competencias.*

En primer lugar, el artículo impone a todos los Estados firmantes un **deber general de cooperación** en la lucha contra el tráfico ilícito por mar (apartado 1), siempre de conformidad con el derecho internacional del mar que, como ya se ha remarcado anteriormente, tiene como uno de sus pilares fundamentales la atribución de la soberanía de un buque según la bandera o pabellón con el que navegue. Este precepto conecta, a su vez, con el artículo 108.2 de la CONVEMAR, que imponía un similar deber general de colaboración.

En función de si el buque navega bajo su bandera, o lo hace bajo la de otro Estado, el artículo 17 prevé dos mecanismos diferenciados:

- Cuando un Estado sospecha de la actividad de un buque de su pabellón, podrá **solicitar asistencia** a otros estados firmantes (apartado 2); pero,
- Si un estado sospecha de la actividad de un buque que enarbola la bandera de otro Estado, prevé la posibilidad de que el Estado notifique tal sospecha al Estado del pabellón que confirme su nacionalidad (apartado 3); y, si es verificada, solicitarle una

subsiguiente **autorización para adoptar medidas sobre el buque** que podrán consistir, entre otras, en el *abordaje e inspección de la nave* y, si se descubren indicios incriminatorios, la *adopción de medidas sobre las personas y la carga* (apartado 4). Para la realización de las mencionadas consultas de nacionalidad y adopción de medidas el apartado séptimo prevé que cada estado deberá designar a una o a varias autoridades como encargadas de responder a tales solicitudes⁷.

El procedimiento descrito resulta de capital importancia para la interceptación de embarcaciones con banderas de otros Estados cuando se hallen navegando por aguas internacionales, pues si lo hiciera por aguas interiores o territoriales de un estado, éste podría ejercer de forma directa su jurisdicción sobre la base de las disposiciones de la CONVEMAR anteriormente analizadas.

Tratándose de la navegación de un buque en aguas internacionales, para la mayoría de la doctrina (Gilmore, 1991; Guilfoyle, 2007), la autorización prestada por un estado sobre la base del artículo 17.4 **no deroga el principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón**. El artículo 17 pretende proporcionar un marco jurídico que pueda servir de base a acuerdos concretos entre los Estados Parte y, por tanto, no regula las cuestiones relativas al ejercicio de jurisdicción penal, las cuales deberán resolverse con arreglo a los acuerdos entre estados o aplicando las normas de derecho internacional general (UNODC, 1998, paras. 17.26-17.27, pp. 333-334). Esta idea se consolida con las disposiciones que en materia de competencia establece el artículo 4 del Convenio de Viena, que prevén que los Estados podrán adoptar medidas para declararse competentes respecto de los delitos tipificados en el Convenio cuando el delito: “se cometa a bordo de una nave para cuya incautación dicha Parte haya recibido previamente autorización con arreglo a lo previsto en el artículo 17, siempre que esa competencia se ejerza únicamente sobre la base de los acuerdos o arreglos a que se hace referencia en los párrafos 4 y 9 de dicho artículo”, debiendo recordarse que el párrafo 9 prevé la posibilidad de que las Partes puedan concertar acuerdos bilaterales o regionales para llevar a la práctica las disposiciones del artículo 17.

Por tanto, desde la perspectiva de los estados y sobre la base de las acciones previstas en el artículo 17, se puede hablar de tres planos de competencia en relación con las embarcaciones sospechosas de cometer tráfico ilícito de estupefacientes:

- **Si la embarcación navega por las aguas territoriales de un país, o enarbola la bandera del país** que pretende ejercer medidas, el estado tendrá facultad para ejercer *plena jurisdicción* sobre el buque. (artículo 4.1.a)
- Si se trata de una **embarcación perteneciente a un tercer estado**, se deja a *discreción de las partes la posibilidad de adoptar medidas* para declararse competentes con respecto a dicho buque (artículo 4.1.b.ii)
- Y, si se trata de **embarcaciones sin nacionalidad** o asimiladas a ellas según el derecho internacional, el Convenio de Viena *no hace mención alguna a la posibilidad de declararse competentes*.

7 El Directorio de autoridades nacionales designadas por cada estado se haya depositado en la Secretaría de la UNODC. Puede consultarse, previa autorización, en el siguiente enlace: <https://www.unodc.org/cld/en/st/cna/cna-directory-e-book.html>

SECCIÓN II: CONVENIOS REGIONALES

Europa: el Convenio del Consejo de Europa de 1995

En desarrollo del mandato prevenido por el artículo 17.9 del Convenio de Viena, el Consejo de Europa impulsó un Acuerdo para la lucha contra el tráfico ilícito por mar, que tenía por objeto establecer, sobre la base del citado precepto, mecanismos de cooperación internacional entre Estados relativos a la determinación de las autoridades competentes, el ejercicio de la jurisdicción, y adopción de medidas y procedimientos de aprehensión de embarcaciones sospechosas.

El acuerdo prevé en el artículo 3 que cada Parte adoptará medidas para establecer su jurisdicción sobre las infracciones cometidas a bordo de un buque, tanto si es de pabellón propio (en cuyo caso la jurisdicción tendrá **carácter preferente**), como para ejercerla sobre buques sin nacionalidad o sobre buques que enarbolen el pabellón de otro estado Parte, si bien en este caso la jurisdicción únicamente se puede ejercitar sobre la base del Acuerdo.

El Acuerdo permite a los Estados firmantes pedir colaboración a las otras contrapartes para que adopten medidas en relación a buques de su pabellón (artículo 4) y también faculta para poder adoptar medidas sobre un buque sin nacionalidad (artículo 5). Sin embargo, a los fines del presente trabajo, el procedimiento más interesante es el previsto para adoptar medidas sobre buques que tengan la bandera de un Estado Parte del Acuerdo, del que se tengan sospechas de que está participando en operativas de tráfico de droga, y que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1. El Estado actuante debe pedir al Estado Parte bajo cuya bandera navegue la embarcación sospechosa **autorización** para detener y abordar el buque en la alta mar (art. 6)
2. El Estado requerido debe acusar recibo de la solicitud y **comunicar** su decisión en el plazo más breve posible y, siempre que sea posible, dentro de las *cuatro horas* siguientes (artículo 7).
3. Si es autorizada, el Estado interviniente puede realizar una serie de actuaciones, entre las que puede destacarse el **abordaje y registro** del buque, y el aseguramiento de las pruebas y materiales hallados (artículo 9), pudiendo proceder a la **detención** de las personas y la **retención** del buque si se hubieran descubierto pruebas del ilícito (artículo 10)
4. El estado interviniente deberá **transmitir** al Estado del pabellón un resumen de las pruebas halladas (artículo 13). Y, dentro de los *14 días* siguientes a su recepción, el Estado del pabellón podrá comunicar si desea ejercer su derecho de **jurisdicción preferente**, en los términos que prevé el ya mencionado artículo 3. Si no se manifestara, se entenderá que renuncia a su ejercicio (artículo 14)

El Acuerdo del Consejo de Europa se abrió para firma el 31 de enero de 1995. Sin embargo, y pese al loable intento de facilitar un marco regulatorio internacional inspirado en el artículo 17 del Convenio de Viena, el Acuerdo ha tenido un éxito limitado, pues tan sólo 16

Estados han firmado y ratificado el Acuerdo⁸, sin que en la lista se encuentren los principales países ribereños del mediterráneo.

Caribe: el Tratado de San José de 2003

En desarrollo del mandato conferido por el artículo 17.9 del Convenio de Viena, y bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos y su Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas (CICAD), el 10 de abril de 2003 diversos estados caribeños firmaron en la ciudad de San José (Costa Rica) el Convenio sobre Cooperación para la supresión del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el área del caribe.

El Tratado de San José, como es denominado comúnmente, entró en vigor el 10 de septiembre de 2008, después de que, conforme a sus previsiones internas, cinco estados firmantes lo ratificaran. En la actualidad, el mismo ha sido ratificado por ocho países (Estados Unidos de América, Belice, Francia, República Dominicana, Guatemala, Costa Rica, Países Bajos y Nicaragua), habiendo otros cuatro países que han firmado el Tratado, pero aún no lo han ratificado (Jamaica, Panamá, Haití y Reino Unido)

El principal objetivo del Tratado es promover la cooperación de la forma más extensa posible en la lucha contra el tráfico ilícito en las aguas del caribe (artículo 2), estableciendo para ello procedimientos armonizados y herramientas de coordinación que agilicen las operaciones policiales que los estados desarrollen por vía marítima y aérea contra embarcaciones sospechosas de estar involucradas en tráfico ilícitos. Para ello, y teniendo en cuenta el régimen jurídico establecido por la CONVEMAR, el Tratado de San José prevé que **cada estado parte designará a una autoridad nacional competente**, que será la encargada de tramitar las peticiones de verificación de nacionalidad de embarcaciones que naveguen bajo el pabellón de un estado parte. Las peticiones se comunicarán verbalmente y se confirmarán por escrito, debiendo responderse de la forma más ágil posible y, en todo caso, en el *plazo máximo de cuatro horas* (artículo 6).

Este procedimiento acelerado de comunicación permite a los estados parte poder responder de forma ágil a las peticiones de verificación de nacionalidad, pudiendo en la misma comunicación autorizar el abordaje y registro de la embarcación, así como permitir la entrada en sus aguas y espacio aéreo (artículo 7).

Junto a ello, la otra gran característica del Tratado de San José es la creación de Oficiales Policiales de enlace que podrán realizar **patrullas embarcados junto a las fuerzas policiales de otro estado parte** (artículo 9). Estos Oficiales ostentan la representación de su país a bordo de la patrulla conjunta, lo que les permite otorgar autorizaciones "in situ" para que una embarcación policial pueda penetrar en las aguas de otro estado parte, y realizar la detención de los miembros de una tripulación. Todo ello, en definitiva, para asegurar el cumplimiento de la legislación interna del estado en cuestión.

El Tratado de San José también reconoce la posibilidad de acceder, aún sin previa autorización del estado o de un Oficial de enlace, a las aguas territoriales de otro estado parte,

8 Austria, Croacia, Chipre, Alemania, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Turquía e Ucrania.

cuando se estén realizando **persecuciones de embarcaciones sospechosas** (artículo 12), debiendo dar aviso a la otra parte. Y, cuando se trata de aguas internacionales, el Convenio prevé tres posibilidades con respecto al **abordaje** de embarcaciones con pabellón de un Estado parte del Convenio (artículo 16):

- Puede considerarse otorgado el consentimiento con la mera firma del Convenio, sin necesidad de requisitos adicionales;
- Puede establecerse que sea necesario contar con la previa autorización del estado del pabellón para realizar el abordaje. Este es el procedimiento seleccionado por Belice, Guatemala, Nicaragua;
- O puede considerarse implícitamente otorgado el consentimiento al abordaje, si no se revoca de forma expresa dentro de las cuatro horas siguientes a que se efectúe la comunicación verbal al estado de la detección de la embarcación sospechosa. Este el sistema elegido por los Estados Unidos de América, Países Bajos y Francia.

En materia de **jurisdicción**, el artículo 23 del tratado conviene que todas las Partes deberán adoptar medidas para determinar su jurisdicción sobre delitos cometidos en las aguas bajo su soberanía, a bordo de una embarcación que enarbole su bandera, de una embarcación que enarbole la bandera de otra Parte y que cometa el delito más allá del mar territorial de cualquier estado, o que se cometa a bordo de una embarcación sin nacionalidad o asimilada. Se garantiza además un criterio de preferencia de jurisdicción al establecerse que la Parte en cuestión tendrá jurisdicción sobre embarcaciones, cargas y personas, cuando el delito se cometa en sus aguas territoriales o en una bandera de su pabellón (artículo 24), reconociendo también la posibilidad de ceder la jurisdicción a otra Parte.

Región del Caribe Oriental: el espacio regional de seguridad de 1996

En 1996, los países integrantes de la Región del Caribe Oriental⁹ suscribieron un Tratado Internacional por el que constituyeron un Sistema Regional de Seguridad (RSS, por sus siglas en inglés). El RSS establece unos mecanismos de cooperación y coordinación en diversas materias, entre las cuales se cita expresamente la prevención e interdicción del tráfico ilegal de drogas (artículo 4.1).

Y, aunque el RSS no establece protocolos específicos de actuación en los términos del Tratado de San José, sí que se reconoce la posibilidad de que los estados integrantes puedan desarrollar con sus fuerzas policiales/militares actuaciones conjuntas (artículo. 9), y también se reconoce el derecho de los estados integrantes a que sus fuerzas operativas puedan realizar “persecuciones en caliente” de embarcaciones aun cuando estas penetren dentro del mar territorial o la zona económica exclusiva de otro Estado integrante del RSS.

9 Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. En el año 2022 se adhirió al Tratado la República Cooperativa de Guyana.

SECCIÓN III: CONVENIOS BILATERALES

Junto a los Convenios multilaterales analizados, existen una serie de Tratados Bilaterales que han sido suscritos con el fin de mejorar la coordinación y ejecución de operaciones de abordaje de embarcaciones relacionadas con el tráfico de drogas. Concretamente, haremos una breve referencia a los Convenios Bilaterales que ha suscrito España para la represión del tráfico ilegal de drogas en el mar, y que son los únicos Tratados bilaterales de estas características existentes en el espacio europeo, y después analizaremos en profundidad los Convenios shiprider que los Estados Unidos de América ha auspiciado como complemento y desarrollo del Tratado Multilateral de San José. En la Región del Golfo de Guinea no hemos encontrado ningún Tratado Bilateral que tenga el objeto del presente trabajo analítico.

Europa

En el continente europeo, tan sólo tres estados han suscrito Convenios Bilaterales en desarrollo de las disposiciones del artículo 17 del Convenio de Viena, con el fin de mejorar la cooperación y problemas de jurisdicción en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas en alta mar: Se trata de **España, Italia y Portugal**, siendo los dos últimos quienes en 1990 y 1998 respectivamente suscribieron con España un Tratado para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar.

La estructura de ambos Tratados es sustancialmente similar: después de establecer definiciones sobre el ámbito de aplicación y las conductas delictivas, ambos reconocen jurisdicción exclusiva para enjuiciar los actos de tráfico de drogas cometidos en sus aguas territoriales o en alta mar a bordo de embarcaciones con su pabellón. Como principal característica, ambos Tratados prevén que un Estado parte pueda intervenir sobre buques de otro Estado más allá de su mar territorial, debiendo informar al otro Estado parte de la actuación (en el caso del Tratado entre España y Portugal, es obligatoria la comunicación previa, que debe ser respondida en un plazo de 4 horas, salvo que concurran razones de urgencia)

Asimismo, el criterio general de **jurisdicción preferente** no impide que un Estado interviniendo pueda solicitar al Estado del pabellón la renuncia a su jurisdicción. A estos fines, se prevé que la solicitud de cesión de jurisdicción debe ser comunicada al Estado del pabellón, teniendo este un *plazo de 60 días* (en el caso del Convenio con Italia) y *14 días* (para el Convenio con Portugal) para contestar. Si no hay contestación formal, se entiende que el Estado del pabellón renuncia al ejercicio de su jurisdicción preferente.

Caribe: los Convenios Shiprider

Los **Convenios shiprider** entre Estados Unidos y diversos países del Caribe, inspirados en el Convenio Regional de San José, establecen un régimen cooperativo de patrullaje y abordaje marítimo para combatir el narcotráfico, el tráfico de personas y otras actividades ilícitas en el mar. Estos acuerdos autorizaron, mediante la presencia de agentes de uno u otro país, denominados "shipriders", acciones de intervención que de otro modo estarían restringidas por el derecho del mar. En términos generales, permiten que buques o aeronaves de los Estados Unidos de América y del país asociado en cuestión realicen abordajes, registros y detenciones de embarcaciones sospechosas más allá de las aguas territoriales, con el fin de respetar la soberanía estatal y a la vez ejercer jurisdicción compartida o complementaria.

Actualmente, los Estados Unidos de América mantiene un total de 22 Convenios Shiprider con los siguientes países:

PAÍS	AÑO FIRMA TRATADO
Antigua y Barbuda	1995
Bahamas	2004
Barbados	1997
Belice	1992
Colombia	1997
Costa Rica	1998
Dominica	1995
República Dominicana	1995
Granada	1995
Guatemala	2003
Guyana	2001
Haití	1997
Honduras	2000
Jamaica	1997
Nicaragua	2001
Panamá	2002
S. Cristóbal y Nieves	1995
Santa Lucía	1995
S. Vicente y las Granadinas	1995
Surinam	1998
Trinidad y Tobago	1996
Reino Unido (respecto sus territorios caribeños de Ultramar)	2000
Países Bajos (respecto las antiguas Antillas neerlandesas y la Isla de Aruba)	2000



Abordaje de embarcaciones y medidas a adoptar

Siguiendo los principios contenidos en el Tratado de San José, los convenios Shiprider facultan a las autoridades de uno de los Estados a abordar y registrar buques sospechosos que reclamen la nacionalidad del otro Estado, incluso cuando se encuentran fuera de las aguas territoriales propias. Para ello, se crea la figura del oficial de enlace, denominado “shiprider”, que participará en las patrullas conjuntas representando la soberanía de su estado y legitimando las acciones de interceptación que sean llevadas a cabo.

Estos oficiales están legalmente habilitados para autorizar entradas en las aguas territoriales de su país, realizar persecuciones y, en última instancia, dirigir la interdicción y abordaje de buques con la bandera de su pabellón, asegurando el cumplimiento en todo momento el cumplimiento de su legislación nacional.

Normas de jurisdicción aplicables

Los convenios Shiprider regulan con detalle quién ejerce jurisdicción sobre buques, cargas y personas detenidas. Siguen, en esencia, los principios generales del derecho internacional consagrados en la CONVEMAR, que reconocen la jurisdicción primaria del Estado ribereño sobre sus aguas y de la potencia del pabellón en alta mar. De igual manera, cada convenio dispone que el Estado ribereño tiene jurisdicción prioritaria sobre buques detenidos en su mar territorial (o buques de su pabellón en el alta mar), con facultad de cederla al otro Estado según convenga.

En operaciones en alta mar (“seaward of territorial sea”), el enfoque es similar: la jurisdicción sigue vinculada al pabellón del buque, permitiendo estos Convenios crear un consentimiento a una actuación en alta mar. Siguiendo la práctica, si EE.UU. abordase en alta mar un buque que reclama bandera de un estado caribeño con el que dicho país tenga un

Convenio Shiprider, dicho buque se considerará sujeto a la jurisdicción de dicho estado caribeño, salvo renuncia del estado en cuestión; y viceversa. Una vez detenido un buque sospechoso, los convenios estipulan claramente quién tiene derecho primario de prosecución.

Asimismo, los Convenios shiprider establecen que si ambas Partes pueden ejercer jurisdicción sobre un caso, quien lo efectivamente abordó tiene preferencia (salvo que la legislación nacional determine otra cosa) y que las instrucciones sobre jurisdicción se comuniquen entre las partes sin demoras.

Similitudes y diferencias estructurales y sustantivas

Los convenios Shiprider entre los Estados Unidos y los países caribeños tienen en común una estructura general similar: suelen incluir artículos que definen el programa shiprider, describen las operaciones en aguas nacionales y en alta mar, regulan la participación de aeronaves, establecen procedimientos de notificación y jurisdicción, y contienen cláusulas de implementación y seguridad. Todos reconocen explícitamente convenios internacionales en sus preámbulos y operan bajo esos marcos legales.

Como principales **similitudes**, comunes a todos los Convenios, pueden mencionarse los siguientes aspectos:

- **Facultades de los shipriders:** Prácticamente todos permiten que un oficial nacional suba a un buque del otro Estado y autorice patrullas, persecuciones, abordajes o registros para hacer cumplir la ley de su país en aguas del socio.
- **Asistencia de tripulantes:** Todos contienen el modelo de “crew assist”, en el que la autoridad principal actúa, y la tripulación local solo colabora si se lo solicitan, pudiendo defenderse en caso necesario.
- **Custodia y disposición:** Requieren que tras un abordaje se notifiquen resultados y, si procede, se entreguen los detenidos a la jurisdicción apropiada
- **Respeto a la ley y vida humana:** Incluyen normas de uso de la fuerza limitada (siempre bajo el principio de emplear la fuerza mínima necesaria, con cuidado de los civiles y del propio buque sospechoso), y reglas de trato para inmigrantes o refugiados.
- **No afectación del derecho del mar:** En diversos artículos se aclara que no se restringen derechos convencionales como el derecho de visita (art.110 de la CONVEMAR) o la asistencia humanitaria.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que se trata de acuerdos bilaterales, es común que cada Convenio shiprider contenga disposiciones específicas relacionadas con aspectos en los que el Estado en cuestión quiere poner particular énfasis. En este sentido se pueden destacar como principales las siguientes **diferencias**:

- **Procedimientos de verificación:** Los plazos fijados en los acuerdos varían según los países: por ejemplo, el convenio con Bahamas fija un plazo de 4 horas para confirmar la nacionalidad de un buque tras una solicitud (art. 8.3); mientras que el Convenio de Reino Unido establece un plazo de 2 horas (art. 13.1)

- **Ámbito geográfico:** Aunque la mayoría contempla la alta mar o el mar territorial (por lo general dentro de 24 MN de las costas) como el área de aplicación del tratado, hay algún Convenio que introduce áreas de actuación más amplias, como por ejemplo el de Bahamas, que permite abordar buques con bandera de dicho país que se hallen hasta a 200 MN de sus costas (artículo 5.1.b)
- **Notificaciones obligatorias:** Varios convenios, como, por ejemplo, los suscritos con Bahamas, Surinam, o el Reino Unido, exigen aviso previo a las autoridades locales antes de entrar en aguas territoriales del otro Estado para perseguir sospechosos.

En la actualidad, los Convenios shiprider que los Estados Unidos de América ha venido auspiciando con numerosos estados caribeños, constituyen la principal base jurídica con el que las fuerzas policiales y militares de dicho país realizan interceptaciones de embarcaciones en su lucha contra los tráficos ilícitos. El reconocimiento de patrullas conjuntas y el establecimiento de protocolos estandarizados de comunicación permiten asegurar una mayor coordinación entre los Estados afectados, además de una mayor agilidad a la hora de obtener los consentimientos en su caso necesarios para el ejercicio de las facultades de inspección y, en su caso, abordaje de las embarcaciones sospechosas.

SECCIÓN IV: NORMAS DE DERECHO INTERNO

Para finalizar el estudio normativo, y con el fin de que sea lo más completo posible, se va a hacer una breve referencia, de carácter esquemático, sobre las normas de derecho interno aplicables a cada uno de los actores estatales de la región, en lo relativo al posible ejercicio de jurisdicción penal sobre delitos de tráfico de drogas cometidos a bordo de embarcaciones que se hallan en alta mar.

Europa

- **España:** *Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial*. El artículo 23 establece los límites de la jurisdicción española, e indica que los tribunales españoles pueden conocer de delitos de tráfico de drogas cometidos en espacios marinos, en los supuestos previstos en los tratados ratificados por España o en actos normativos de una Organización Internacional de la que España sea parte (apartado 4.d), si bien resulta precisa interposición de querrela por el Ministerio Fiscal (apartado 6).
- **Portugal:** *Decreto 48/95 de 15 de marzo por el que se aprueba el Código Penal y Decreto 78/87 de 17 de febrero por el que se aprueba el Código Procesal*. No contiene disposiciones expresas sobre el posible ejercicio de jurisdicción penal sobre delitos de tráfico de drogas cometidos en el extranjero o en espacios marinos. Se reconoce jurisdicción penal respecto a delitos cometidos a bordo de navíos portugueses (artículo 4.a)
- **Francia:** *Ley 94-589 25 de julio de 1994*. Dicha norma se ocupa de regular el ejercicio de los poderes de Policía del Estado en el mar, y en su artículo 5 reconoce a los Tribunales franceses jurisdicción para perseguir delitos de tráfico de drogas cometidos fuera del mar territorial francés, siempre que sean en el seno de una asociación constituida en territorio francés o establecida con vistas a cometer el delito en territorio francés. Exige



© Depositphotos

además como presupuesto procedimental que se dirija una solicitud al Estado del pabellón para que consienta en que los autores o cómplices de la infracción sean perseguidos y juzgados por los tribunales franceses

- **Países Bajos:** *Opiumwet, artículo 13*. La norma habilita jurisdicción penal sobre delitos contra la salud pública, incluso la facilitación o preparación de tráfico de drogas cometidos en aguas internacionales, cuando la intervención está ejecutada en virtud de artículo 17. El código de procedimiento penal neerlandés (*Wetboek van strafvordering, artículo 539a*) permite a las autoridades ejercer jurisdicción fuera del territorio nacional 'en conformidad' con el derecho internacional público.

Países del Caribe

- **Antigua y Barbuda:** *Misuse of Drugs Act Cap. 283, 1994*. Su norma específica de tipificación del delito de tráfico de drogas, no recoge previsiones normativas sobre el ejercicio de la jurisdicción penal en el extranjero o en aguas internacionales.
- **Bahamas:** *Criminal Justice (International Cooperation) Act, 2000*. Su capítulo 213 implementa el Convenio de Viena de 1998 y aborda específicamente el enjuiciamiento de delitos de tráfico de drogas cometidos en el mar. De acuerdo con dicha ley, se tipifica como delito el tráfico o posesión ilícita de drogas en buques registrados en Bahamas o en países integrantes del Convenio, con independencia del lugar donde éstos se encuentren. Para actuar sobre buques extranjeros fuera de aguas territoriales se requiere autorización del Fiscal General bahameño, y sólo se concede si existe reciprocidad con el otro Estado.

- **Barbados:** *Maritime International Cooperation Act (Cap. 13C), 1998*. Esta norma habilita expresamente el ejercicio de jurisdicción penal en aguas internacionales. Su artículo 4 tipifica como delito el transporte o la posesión de drogas a bordo de buques de pabellón barbadense, buques de Estados parte de la Convención de Viena de 1988 o buques sin nacionalidad, con independencia del lugar donde se encuentren. El artículo 8 extiende la jurisdicción penal barbadense a estas conductas, tratándolas como si se hubieran cometido en el territorio de Barbados. No obstante, para ejercer poderes coercitivos sobre buques extranjeros en alta mar, la ley exige el consentimiento del Estado del pabellón y la autorización del Ministro competente.
- **Belice:** *Belize Criminal Code (Chapter 101)*. La normativa interna de Belice no contempla disposiciones específicas sobre el ejercicio de jurisdicción penal relativas a aprehensiones de tráficos ilícitos en alta mar.
- **Costa Rica:** *Ley 4573 de 04 de abril de 1970, por la que se aprueba el Código Penal, y Ley 7594 de 10 de abril de 1996 por la que se aprueba el Código Procesal Penal*. Ninguna de estas dos normas contempla disposiciones expresas sobre el posible ejercicio de jurisdicción penal extraterritorial en aguas internacionales, estableciendo únicamente un principio de territorialidad que considera atribuidos a la jurisdicción del país los delitos cometidos en Costa Rica, incluyendo dentro de tal concepto a los cometidos a bordo de buques que naveguen con el pabellón del país (artículo 4 del Código Penal y artículo 47.e del Código Procesal penal). Y, aunque existe un catálogo de delitos que pueden ser perseguidos en el extranjero (artículo 7), no se incluye entre los mismos el tráfico de drogas)
- **Colombia:** *Ley 599 de 2000, por la que se aprueba el Código Penal Colombiano*, Su artículo 16 regula los supuestos de extraterritorialidad de la ley penal colombiana, sin que haga mención específica a delitos cometidos en alta mar o de tráfico de drogas, aunque permite dirigir la acción penal colombiana contra súbditos de dicho país por delitos cometidos en el extranjero, que se encuentren en Colombia, siempre que el delito esté castigado por encima de los dos años de prisión y no hubiere sido juzgado en el exterior.
- **Cuba:** *Ley 151/2022 por la que se aprueba el Código Penal cubano (Gaceta Oficial N° 93 Ordinaria de 01-09-2022)*. Dicha norma extiende la jurisdicción penal cubana a los delitos cometidos en su mar territorial y a bordo de naves con bandera cubana, así como a los cometidos por naves con pabellón extranjero que se encuentren en el mar territorial cubano (artículos 4.1 y 4.2), sin que se establezcan normas específicas sobre el posible ejercicio de jurisdicción penal en aguas internacionales
- **Dominica:** *Drugs (prevention of Misuse) Act. (Ca. 40:07), 1988*. Esta norma penaliza con severidad el tráfico internacional de estupefacientes, e incluye una disposición específica (sección 21) que permite enjuiciar a quien, estando en Dominica, colabore o asista en la comisión de delitos de tráfico de drogas en el extranjero. Sin embargo, la ley no regula de forma expresa el ejercicio de jurisdicción penal sobre hechos cometidos en alta mar.
- **Granada:** *Drug Abuse (Prevention and Control) Act, 1992*. Esta ley penaliza el tráfico de estupefacientes, incluyendo conductas relacionadas con la importación, exportación o posesión ilícita de drogas. Sin embargo, no contiene disposiciones que extiendan

expresamente la jurisdicción penal de Granada a conductas cometidas fuera de su territorio nacional, incluyendo zonas contiguas o aguas internacionales.

- **Guatemala:** *Decreto 1783 por el que se aprueba el Código Penal*. Su artículo 5 se ocupa de los casos de extraterritorialidad de la ley penal, señalando su apartado 2º que se aplica la ley penal a los delitos cometidos en embarcación guatemalteca no juzgados en el país extranjero donde ocurrieron.
- **Guyana:** *Maritime Drug Trafficking (Suppression) Act, 2003*. Permite el ejercicio de jurisdicción penal sobre embarcaciones sospechosas con bandera guyanesa, o sobre embarcaciones sin bandera, así como sobre embarcaciones de un tercer estado, siempre que se cuente con el consentimiento de la bandera de su pabellón
- **Honduras:** *Decreto 144-83 por el que se aprueba el Código Penal*. Al igual que el Código Penal guatemalteco, su artículo 5 recoge los supuestos de extraterritorialidad de la ley penal, señalando que, siempre que el imputado se hallare en Honduras, podrá procederse contra el mismo por delitos cometidos en una nave hondureña, que no hayan sido juzgados o por los que no se haya cumplido condena
- **Haití:** *Code de Procedure Penal (1835)*. Esta obsoleta ley, que tiene su inspiración en la codificación Napoleónica, parte del principio clásico de territorialidad penal, sin que establezca ninguna disposición sobre el posible ejercicio de jurisdicción extraterritorial. Y aunque está en marcha un Proyecto de reforma del Código Penal y el Código Procesal Penal, las fuentes abiertas disponibles indican que, a finales de 2025, el mismo no habría aún entrado en vigor¹⁰.
- **Jamaica:** *Maritime Drug Trafficking (Suppression) Act 1998*. Esta norma, dictada en desarrollo de las previsiones del artículo 17 del Convenio de Viena, parte del reconocimiento, fuera del mar territorial, del principio de jurisdicción por estado del pabellón (artículo 20). La ley distingue entre un plano de jurisdicción operativa, articulando mecanismos para que sus fuerzas policiales puedan actuar sobre embarcaciones sospechosas para perseguirlas, abordarlas y registrarlas; y un plano de jurisdicción penal, que se refiere a la posibilidad de enjuiciar a la tripulación de una embarcación. En ese sentido, se establece un interesante mecanismo de **renuncia de jurisdicción**, en cuya virtud Jamaica podría ejercer su normativa interna para enjuiciar a la tripulación de una nave apresada en alta mar, si el estado de su pabellón así lo autorizase. Esta decisión debe recaer en la figura del Ministro.
- **Nicaragua:** *Ley 641 por la que se aprueba el Código Penal*. Tras una reforma realizada en el año 2024, se ha introducido un principio de universalidad (artículo 16), que permite el ejercicio de la jurisdicción penal nicaragüense para determinados delitos cometidos en el extranjero, entre los que se incluye el tráfico de estupefacientes.
- **Panamá:** *Ley 14 de 2007 por la que se aprueba el Código Penal*. Reconoce el principio de territorialidad en su artículo 18, incluyendo en el territorio de la República el mar territorial y atribuyendo a su jurisdicción los delitos cometidos a bordo de naves con

10 https://www.lenational.org/post_article.php?pol=7314#

banderas panameñas. Y, aunque los artículos 19 y 20 reconocen algunos supuestos de extraterritorialidad, no los extienden a la comisión de delitos de tráfico de drogas

- **República Dominicana:** *Ley 50-88 sobre drogas y Sustancias controladas y Ley 97-2025 con el nuevo Código Procesal Penal*. Su legislación especial sobre drogas no contiene disposiciones sobre el posible ejercicio de jurisdicción penal en alta mar, mientras que su Código Procesal penal únicamente reconoce un principio de jurisdicción universal para los delitos de genocidio, crímenes de guerra y contra la humanidad (artículos 49 y 56.2º)
- **San Cristóbal y Nieves:** *Drugs (Prevention & Abatement of the Misuse and Abuse of Drugs) Act (Cap. 9.08)*, 1993. La mencionada norma, que tipifica los delitos de tráfico ilegal de drogas permite enjuiciar a quienes, desde San Cristóbal y Nieves, colaboren o induzcan la comisión de delitos de drogas en el extranjero (artículo 20). Sin embargo, no se contemplan disposiciones expresas relativas al tráfico marítimo en aguas internacionales ni a la persecución de delitos cometidos en buques extranjeros o sin pabellón.
- **Santa Lucía:** *Drugs (Prevention of Misuse) Act (Cap. 3.02)*, 1998. La norma contiene una cláusula de ejercicio de jurisdicción respecto de infracciones cometidas en el estado que colaboren o induzcan en la comisión de delitos de tráfico de drogas en el extranjero (artículo 30), sin que tampoco contenga estipulaciones sobre el posible ejercicio de jurisdicción penal en alta mar
- **San Vicente y las Granadinas:** *Drugs (Prevention of Misuse) Act (Cap. 284)*. La norma tipifica las conductas de tráfico de estupefacientes, sin que contenga ninguna disposición sobre el posible ejercicio de jurisdicción penal en territorio extranjero o aguas internacionales.



- **Surinam:** *Wet verdovende middelen, artículo 14*. Surinam asume jurisdicción penal en aguas internacionales cuando alguien está involucrado en la preparación de delitos contra la salud pública.
- **Trinidad y Tobago:** *Dangerous Drugs Act Chapter. 11:25 (1991)*. La Parte VIIIA de dicha norma, relativa a los delitos de tráfico de drogas, se ocupa de las infracciones cometidas en la alta mar. En primer término, la sección 53ª establece que cualquier conducta que constituiría un delito de tráfico de drogas si se cometiera en tierra dentro del territorio nacional también constituye delito si se realiza a bordo de un buque trinitense, con independencia del lugar donde este se encuentre. La sección 53B amplía el ámbito de aplicación a buques extranjeros y buques sin nacionalidad, siempre que la conducta esté vinculada al transporte, posesión u ocultamiento de drogas destinadas a ser importadas o exportadas en contravención de la ley de Trinidad y Tobago o de la ley de otro Estado. No obstante, la ley introduce límites importantes al ejercicio de esta jurisdicción, pues la sección 53C condiciona el ejercicio de los poderes de abordaje, registro y actuación coercitiva fuera de las aguas archipelágicas de Trinidad y Tobago al consentimiento del Estado del pabellón cuando se trate de buques registrados en Estados parte de los convenios aplicables.
- **Venezuela:** *Código Penal de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.494), 2000*. El artículo 4 contempla determinados supuestos de extraterritorialidad jurisdiccional, y reconoce la posibilidad de perseguir penalmente los delitos cometidos por los Capitanes, tripulaciones y pasajeros de buques mercantes de la República (N°8). Sin embargo, nada se indica sobre la persecución de delitos cometidos en buques de otra bandera o de infracciones cometidas en aguas internacionales.

Territorios de Ultramar en El Caribe

- **Francia:** (Guadalupe, Guyana Francesa, Martinica, San Bartolomé y San Martín). Estos territorios tienen la consideración legal de departamentos y regiones de ultramar de la República Francesa, lo que implica, de conformidad con el artículo 73 de la Constitución de dicho país, que las leyes y reglamentos franceses son aplicable de pleno derecho en dichos territorios. Por tanto, habrá de tenerse en cuenta las disposiciones, ya analizadas, de la *Ley 94-589 25 de julio de 1994*.
- **Países Bajos** (Aruba, Curazao y San Martín; y los municipios especiales de Bonaire, San Eustaquio y Saba). Aruba y San Martín tienen la *Landsverordening Verdovende Middelen*, que no atribuye jurisdicción extraterritorial sobre tráfico de drogas en aguas internacionales, salvo el caso de siendo cometido a bordo de un buque con bandera de su pabellón; mientras que su ley de guardacostas (*Rijkswet Kustwacht*) permite a dicho cuerpo realizar operaciones en aguas internacionales de conformidad con el derecho internacional público. Cura / Peao, y los municipios especiales Bonaire, San Eustaquio y Saba tienen la *Opium-landsverordening 1960*, la cual les atribuye jurisdicción extraterritorial cuando el transporte de droga en curso o en preparación está destinado al territorio de una de las islas. Asimismo, su ley de la guardacostas (*Rijkswet Kustwacht*) permite a dicho cuerpo realizar operaciones de conformidad con el derecho internacional público.

- **Reino Unido** (Anguila, Bermudas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes, Montserrat). La totalidad de estos territorios inspiran su legislación en el common law de Reino Unido, y disponen de leyes especiales contra el tráfico de drogas. De ellas, debe destacar la Drugs (Prevention of Misuse) Act 2017 de las Islas Caimán, pues permite ejercitar facultades de Policía sobre embarcaciones sospechosas extranjeras cuando se cuente con la autorización del estado de pabellón (sección 20), permitiendo incluso en este caso el ejercicio de jurisdicción penal

Estados Unidos de América

Para finalizar con el análisis, resulta imprescindible hacer un estudio del derecho interno del que es, por sus capacidades militares y operativas, el principal actor de la región. Los Estados Unidos de América cuentan desde 1986 con una ley federal denominada **Maritime Drug Law Enforcement Act** (en adelante, MDLEA), que constituye la piedra angular de la política estadounidense contra el narcotráfico en el mar.

La MDLEA autoriza a las autoridades estadounidenses a perseguir determinadas conductas relacionadas con drogas cometidas a bordo de buques sujetos a la jurisdicción de los Estados Unidos (46 U.S.C. § 70503(a)), atribuyéndole para ello facultades a la United States Coast Guard, que actúa como autoridad policial marítima federal con competencias tanto administrativas como penales. **La Guardia Costera puede detener, registrar y abordar embarcaciones fuera del mar territorial estadounidense cuando exista sospecha razonable de que se trata de un buque sujeto a la jurisdicción de EE. UU**, de conformidad a los términos de la MDLEA (46 U.S.C. § 70502(c), § 70502(d)).

En este sentido, y aunque la norma parte del principio internacional de que todo buque está sometido a la jurisdicción de la bandera de su pabellón, la MDLEA adapta dicho concepto a los intereses de persecución penal de EE. UU, pues considera “buque sujeto a la jurisdicción de los Estados Unidos” no sólo a los buques de pabellón estadounidense, **sino también a los de pabellón extranjero respecto de los cuales el Estado de pabellón haya consentido o renunciado al ejercicio de su jurisdicción** (46 U.S.C. § 70502©(1)©). La MDLEA establece expresamente que dicho consentimiento puede ser otorgado por medios diplomáticos o a través de canales operativos rápidos, y que la certificación del Secretario de Estado o de su delegado constituye prueba concluyente del consentimiento o de la falta de objeción del Estado de pabellón (46 U.S.C. § 70502©(2), § 70502(d)(2)).

Embarcaciones sin bandera

Otro aspecto relevante es que la MDLEA es que considera sujetos a la jurisdicción de los Estados Unidos a los “vessels without nationality” (46 U.S.C. § 70502©(1)(A)), definiendo como tales a aquellos que no estén registrados en ningún Estado o que, ante una solicitud de verificación, no puedan o no quieran acreditar su pabellón, o cuyo supuesto Estado de registro niegue la nacionalidad reclamada (46 U.S.C. § 70502(d)(1)).

Por tanto, la determinación de una embarcación como “sin bandera o nacionalidad” no sólo habilita a los funcionarios estadounidenses a la práctica del abordaje, sino que activa automáticamente la competencia penal de los tribunales federales estadounidenses.

Jurisdicción en alta mar

La MDLEA se aplica a conductas cometidas “fuera de la jurisdicción territorial de cualquier Estado” (46 U.S.C. § 70503(b)), lo que incluye la alta mar e, incluso, según los tribunales estadounidenses federales¹¹, también determinadas intervenciones en zonas económicas exclusivas de terceros Estados, siempre que se respete el consentimiento del Estado ribereño o del pabellón.

Además, la MDLEA tipifica la posesión, fabricación o distribución de sustancias estupefacientes a bordo de buques sujetos a la jurisdicción de Estados Unidos, **con independencia de la nacionalidad de los tripulantes y del destino final de la droga** (46 U.S.C. § 70503(a), § 70506). Esta concepción expansiva de jurisdicción penal sin la existencia de ningún tipo de conexión o nexo funcional con los Estados Unidos ha generado importantes críticas por parte de la doctrina científica (Chinchilla, 2021; Sheehy, 2011), que cuestiona incluso la posible inconstitucionalidad de la ley.

11 United States v. Alfonso, No. 22-10576 (11th Cir. June 14, 2024). Disponible en: <https://media.ca11.uscourts.gov/opinions/pub/files/202210576.pdf>



MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Durante la realización del trabajo, hemos podido analizar la presencia de una serie de instituciones supranacionales cuyo objetivo es mejorar la coordinación en la lucha contra los tráficos ilícitos marítimos. Concretamente, para el área del Caribe y del Océano Atlántico, es posible hacer a las siguientes institucionales

MAOC-N

El MAOC-N es el **Centro de Análisis y Operaciones Marítimas - Narcóticos** (*Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics*). Es un organismo creado por iniciativa de ocho Estados de la Unión Europea (Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, España, Países Bajos y Portugal) y el Reino Unido, en virtud de un acuerdo rubricado en Lisboa el 30 de septiembre de 2007, que cuenta con la cofinanciación del Fondo de Seguridad Interior de la Unión Europea.

El propósito del MAOC-N es el establecimiento de un centro que asegura la cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, por mar y aire, a través del Atlántico en dirección a Europa y al litoral de África Occidental. Concretamente, y de conformidad con el acuerdo constitutivo, el MAOC-N tiene como misiones:

- *Recabar y analizar información que ayude a establecer cuáles son los mejores resultados operativos en relación con el tráfico ilícito de drogas por mar y aire en la zona de operaciones*
- *Mejorar la inteligencia disponible mediante el intercambio de información entre los Estados participantes y en su caso con Europol*
- *Determinar la disponibilidad de los recursos disponibles, notificándolo a las autoridades competentes para facilitar las operaciones de interdicción contra el tráfico ilícito de drogas por mar y aire.*

Tal y como el propio Centro informa en su página web¹², el método de trabajo y las operaciones del MAOC-N están orientados a **minimizar la burocracia y maximizar la actividad operativa**, con la creación de un equipo de oficiales de enlace, tanto civiles como militares, que trabajan conjuntamente compartiendo toda la información de inteligencia disponible. Asimismo, otros organismos internacionales, tales como EUROJUST, FRONTEX o UNODC, participan en el MAOC-N en calidad de observadores.

CARICOM IMPACS

La **Caribbean Community Implementation Agency for Crime and Security** (CARICOM IMPACS, por sus siglas en inglés) constituye el principal instrumento regional de la Comunidad del Caribe (CARICOM) para la coordinación, planificación y ejecución de políticas comunes en materia de seguridad, lucha contra el crimen organizado transnacional y protección marítima. Su creación se inscribe en el proceso de fortalecimiento institucional de CARICOM, que en 2005 declaró formalmente la seguridad como el cuarto pilar fundamental de la integración regional, junto a la integración económica, la coordinación de la política exterior y la cooperación.

IMPACS fue establecida jurídicamente en julio de 2006, durante la 27ª Reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno de CARICOM, mediante la firma de un Acuerdo Intergubernamental que otorgó a la Agencia personalidad jurídica propia y la definió como el **brazo operativo del nuevo marco regional de crimen y seguridad**. Dicho organismo presta servicio a la totalidad de los Estados miembros plenos de CARICOM, esto es: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago, así como, en determinados mecanismos, a los miembros asociados y territorios dependientes vinculados a la Comunidad.

En el ámbito organizativo, IMPACS actúa como centro neurálgico regional, integrando y coordinando diversas estructuras especializadas, entre las que debe destacarse en el ámbito de la lucha contra los tráfico ilícitos por mar el **Regional Intelligence Fusion Centre (RIFC)**¹³, responsable del análisis estratégico y la fusión de inteligencia criminal, con el fin de producir análisis de riesgos y establecer enlaces que faciliten el intercambio de información entre estados.

COLOMBIA Y SU EXPERIENCIA CON LA OPERACIÓN ORIÓN

La Operación Orión constituye la principal estrategia multinacional liderada por el Estado colombiano en la lucha contra el narcotráfico y los delitos transnacionales conexos. Se trata de una iniciativa de cooperación internacional de carácter operativo, judicial e interinstitucional, coordinada por la Armada Nacional de Colombia, que ha evolucionado desde una campaña naval regional hasta convertirse en un mecanismo global de cooperación internacional.

12 Who We Are – MAOC (N)

13 *CARICOM IMPACS - indefinido*



Desde un punto de vista jurídico, la Operación Orión se fundamenta en los acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación en materia de defensa, seguridad y lucha contra las drogas suscritos por Colombia con otros Estados, así como en los compromisos asumidos en el marco de instrumentos internacionales. Orión se estructura como una **estrategia multinacional de carácter voluntario**, basada en la interoperabilidad, el intercambio de información de inteligencia y la coordinación de capacidades operativas y judiciales entre los Estados participantes.

De acuerdo con la información facilitada por las autoridades colombianas, en sus versiones más a estrategia ha integrado a hasta 62 países de los cinco continentes, 127 instituciones nacionales e internacionales y 10 organismos multilaterales. Resulta especialmente interesante remarcar la creación, como desarrollo de la operación, de una **Red Judicial Internacional Orion (REJIO)**, que permite la **convergencia entre interdicción marítima e investigación judicial**, pues las capturas realizadas en el marco de las operaciones son acompañadas por procesos de judicialización coordinados entre fiscalías, lo que permite atacar no solo a los transportadores, sino también a los financiadores y articuladores de las redes criminales¹⁴.

¹⁴ Debe destacarse, no obstante, que no existe en fuentes abiertas disponibles información más específica sobre la constitución, funcionamiento y capacidades de la red REJIO.



PROBLEMAS DETECTADOS

SECCIÓN I: BUQUES CON BANDERAS DE CONVENIENCIA. LA FALTA DE CONSENTIMIENTO DEL ESTADO DEL PABELLÓN

La CONVEMAR impone el deber general de que todo buque debe navegar bajo la bandera de un estado (artículo 92), que a su vez debe garantizar la existencia de un registro de buques que enarboles su pabellón, respecto de los cuales deberá ejercer funciones de supervisión y control (artículo 94). Sin embargo, y tal y como recuerda la UNODC en su guía práctica sobre la aplicación del artículo 17 (UNODC, 2004, p. 18), la concesión de la nacionalidad no es una mera formalidad administrativa, sino que implica la aceptación por un Estado de la responsabilidad de ejercer control sobre la nave.

Estas funciones de control no siempre se ejercen por parte de los estados con la debida diligencia. Y ello motiva la práctica, por parte de determinadas embarcaciones, del empleo de **banderas de conveniencia**, entendidas estas como la inscripción de un buque en el registro de un país con distinto del del propietario de la embarcación. Ello se hace normalmente con la finalidad de obtener condiciones fiscales o laborales más ventajosas para el armador, pero también puede emplearse con la finalidad de adoptar una nacionalidad en los que los controles que se desplieguen sean mucho más laxos.

La Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte Marítimo ha elaborado un listado¹⁵ de 48 países con banderas de conveniencia. Entre ellos, algunos de los empleados con más frecuencia son las banderas de Panamá, Liberia, Malta, Chipre, y las islas que conforman el denominado Caribe anglófono.

La dejación de funciones por parte de determinados estados puede afectar a la ejecución de los mecanismos de cooperación internacional que permiten la interdicción de

15 Puede consultarse en: <https://www.itfseafarers.org/en/issues/flags-of-convenience/current-registries-listed-focs>

embarcaciones sospechosas. Como ya hemos visto, cuando existen motivos razonables para sospechar que una embarcación con pabellón extranjero se utiliza para el transporte de drogas ilícitas, el régimen del artículo 17 del Convenio de Viena establece un procedimiento de verificación de nacionalidad y, de confirmarse las sospechas, de solicitud de abordaje al Estado de pabellón.

Sin embargo, cuando los buques ostentan una bandera de conveniencia, suele producirse el problema de que, pese a que un estado interviniente inicie el procedimiento citado, no obtiene respuesta por parte del estado del pabellón u obtiene una respuesta tardía; con los consiguientes problemas operativos para proceder a la interceptación del buque.

Existen diversas respuestas estatales frente a la falta de contestación del supuesto Estado de pabellón. Algunos países interpretan que la ausencia de respuesta en un plazo razonable **no impide el ejercicio del derecho de visita** previsto en la CONVEMAR y proceden a realizar la visita e inspección. En determinados casos, la inspección resulta suficiente para localizar las sustancias estupefacientes, dependiendo siempre de la inteligencia disponible

Pero, desde otra perspectiva, el abordaje y registro de una embarcación extranjera sin autorización del Estado de pabellón podría interpretarse como una vulneración de su soberanía, con posibles consecuencias políticas o diplomáticas. Sin embargo, **la experiencia práctica demuestra que los Estados de conveniencia suelen mostrar escaso interés en defender activamente su soberanía en este tipo de situaciones**. En cualquier caso, el propio derecho penal del Estado interviniente podría contemplar consecuencias por la vulneración de la soberanía de otro Estado.

Algunos Tribunales Supremos, como los de España y los Países Bajos, han interpretado el principio de soberanía en el sentido de que protege intereses estatales y no derechos subjetivos de los ciudadanos individuales (*Schutznorm*), lo que implica que la falta de respuesta no produciría vulneración a los derechos de los justiciables en un proceso penal, si por lo demás se han respetado las garantías procesales básicas en torno a las normas de jurisdicción y competencia del estado¹⁶.

Podría resultar fructífero **analizar qué medidas ofrece el propio régimen del Convenio de 1988 frente a la práctica de determinados Estados de conveniencia de no responder**. La Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas es el órgano competente para impulsar la armonización de políticas y el intercambio de buenas prácticas. Asimismo, el artículo 32 del Convenio prevé un mecanismo de resolución de controversias. Un análisis detallado de la falta sistemática de cooperación de un Estado de conveniencia podría justificar la activación de esta vía diplomática.

Otra posible solución sería la **emisión de una declaración interpretativa respecto del Convenio**, en la que se establezca que la falta de contestación por parte de un Estado de pabellón se interpretará como ausencia de objeción al registro de la embarcación.

16 En palabras del Tribunal Supremo español: “La intervención del Estado que ejerce la soberanía en aguas internacionales, remite a las normas que regulan las relaciones entre las respectivas naciones, de acuerdo con lo dispuesto en Convenios tales como el de las Naciones Unidas de 20 de Diciembre de 1988, o el de Montego Bay sobre Derecho del Mar de 1982, pero, en modo alguno, su finalidad es la protección o tutela de derechos fundamentales de carácter personal, de cuya infracción, según nuestro ordenamiento y en concreto del artículo 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, hubiera de derivarse nulidad probatoria alguna. Por tanto, se trataría, en todo caso, de una materia a debatir en el ámbito de las relaciones internacionales entre Estados, pero sin repercusión alguna en orden al valor intraprocesal de las pruebas obtenidas”. (STS 2040/2008 de 15 de mayo)

SECCIÓN II: BUQUES SIN NACIONALIDAD

La libertad de navegación es un derecho de los Estados, ejercido en las condiciones previstas en la CONVEMAR. Como ya se ha analizado, corresponde a los Estados autorizar a las embarcaciones a enarbolar su pabellón y ejercer jurisdicción exclusiva sobre ellas. Es por ello por lo que, adoptando una perspectiva opuesta, **una embarcación sin nacionalidad no puede beneficiarse plenamente del derecho a la libertad de navegación**, pues esta es, ante todo, una manifestación de la soberanía de los estados.

La ausencia de controles estatales respecto a embarcaciones sin nacionalidad propicia de forma natural su uso para propósitos delictivos. De acuerdo con los datos proporcionados por el MAOC-N, de las 254 embarcaciones interceptadas en el Océano Atlántico, un total de 16 carecían de bandera, lo que supone un 8,16% del total de las interdicciones realizadas. Asimismo, la mayor parte de la inteligencia recibida por el MAOC-N se refiere a embarcaciones sin nacionalidad.

Las principales embarcaciones sin nacionalidad dedicadas al tráfico ilícito son las denominadas **narcolanchas**, que, en el contexto europeo, se utilizan para recoger estupefacientes en el océano Atlántico desde embarcaciones de mayor porte o para transportar drogas desde Marruecos; y los **buques sumergibles o semisumergibles**, capaces de atravesar el Océano Atlántico con una importante carga de droga.

Las informaciones facilitadas por el MAOC-N reportan la presencia cada vez más frecuente de narcolanchas en la alta mar, constituyéndose en ocasiones genuinas bases marítimas al servicio de las organizaciones criminales, encargadas de dar la logística necesaria a dichos buques, que se ven obligados a permanecer varios días en el agua, lo que exige la entrega de combustible y provisiones y el intercambio de tripulaciones. Asimismo, por primera vez se han reportado avistamientos de embarcaciones semisumergibles en territorio europeo¹⁷, lo que supone un novedoso método de transporte importado desde Sudamérica.

Pero, ¿resulta posible aprehender en alta mar una embarcación sospechosa que carece de nacionalidad, y poder ejercer sobre la misma jurisdicción penal?

A nivel académico, la cuestión ha sido profusamente discutida. Un sector importante de autores anglosajones, entre los que destaca A. Bennet (2012), consideran que el tráfico de drogas realizado mediante buques sin nacionalidad en alta mar puede ser perseguido penalmente por cualquier estado, al considerar que es una práctica compatible con el Derecho internacional al tratarse de embarcaciones que no están sometidas a la jurisdicción de ningún estado, y que por tanto generarían espacios de impunidad. Pero, por el contrario, para la mayoría doctrinal (Guilfoyle, 2009; Urbina, 2021) debe diferenciarse entre las facultades de Policía que pueden ejercer sin restricciones los estados sobre buques sin nacionalidad, para su visita y abordaje; y la posibilidad de incoar procedimientos administrativos y/o penales para depurar las responsabilidades dimanantes de dichos hechos, que necesariamente deberán apoyarse en normas de derecho interno u otros Convenios internacionales.

17 La primera interceptación de un narcosubmarino se produjo en el 2019 en Galicia (España). Desde entonces, se han producido otras aprehensiones en España y Portugal



Las condiciones del derecho internacional público para intervenir en una embarcación sin nacionalidad en alta mar

La **CONVEMAR** no contiene disposiciones detalladas sobre el tratamiento jurídico de las embarcaciones sin nacionalidad, aunque sí regula el procedimiento para la verificación de la nacionalidad de una embarcación mediante el **derecho de visita e inspección**¹⁸. Sin embargo, la Convención no establece condiciones explícitas acerca del posible ejercicio de jurisdicción penal sobre este tipo de embarcaciones.

Por su parte, el **Convenio de Viena de 1988** reconoce en su artículo 17.3 la posibilidad de que un estado pueda adoptar medidas sobre embarcaciones sospechosas de estar siendo utilizadas para el tráfico ilícito, cuando enarboles su pabellón "*o no enarbole ninguno*"; pero tampoco hace mención expresa sobre el posible ejercicio de jurisdicción.

En cuanto a Convenios regionales el único que ha abordado esta cuestión es el **Tratado de San José**, que en su artículo 16.6 faculta a las fuerzas policiales de los estados partes a realizar abordajes de embarcaciones sospechosas sin bandera que se encuentren más allá del mar territorial, y el artículo 23 insta a los Estados firmantes a que adopten su legislación interna para determinar su jurisdicción, entre otros, a delitos cometidos a bordo de embarcaciones sin nacionalidad o asimiladas que se hallen más allá del mar territorial (apartado c).

Desde nuestro punto de vista, y en consonancia con los principios del Derecho Marítimo Internacional, **no existe impedimento legal para que un Estado ejerza jurisdicción penal sobre una embarcación sin nacionalidad**. La aplicación extraterritorial del derecho

18 Artículo 110. 1.d) CONVEMAR

penal interno encuentra escasas limitaciones en el derecho internacional público, en línea con la doctrina sentada en el asunto *Lotus* (Corte Permanente de Justicia Internacional, 1927): siempre que exista un vínculo con un interés legítimo del Estado interviniente, la aplicación extraterritorial del derecho penal podría resultar admisible.

Normas de derecho interno para la interdicción de embarcaciones sin nacionalidad

Del resultado del mapeo normativo realizado, hemos podido comprobar que la mayoría de los países analizados no contienen en sus normas de derecho interno disposiciones expresas que permitan atribuirse jurisdicción penal en aguas internacionales para la interdicción de embarcaciones sin nacionalidad. La principal y más notable excepción es la **Maritime Drug Enforcement Act (MDLEA)** de los Estados Unidos de América que considera que las embarcaciones sin nacionalidad o asimiladas quedan sometidas a la jurisdicción de dicho país (Art. 70502 c1a).

Desde nuestro punto de vista, resultaría muy conveniente y coherente con los principios de derecho internacional analizados que los estados incluyesen en sus normas internas de atribución de jurisdicción extraterritorial una cláusula que permitiese la equiparación de una embarcación sin nacionalidad a una nave del estado de su pabellón.

SECCIÓN III: INTERDICCIÓN DE EMBARCACIONES SOSPECHOSAS Y DETENCIÓN DE LA TRIPULACIÓN

De acuerdo con nuestra perspectiva, la interceptación de cualquier embarcación en alta mar debería contar con una base sólida en el derecho interno del Estado del buque interviniente. Para llevar a cabo una intervención efectiva, dicho marco normativo debería prever facultades que permitan:

1. Ordenar la detención de la embarcación, incluido, en su caso, el uso de la fuerza —como disparos de advertencia o contra el motor de la embarcación—;
2. Efectuar la visita e inspección de la embarcación conforme al artículo 17;
3. Proceder al registro de la embarcación y a la incautación de estupefacientes, elementos probatorios y, en su caso, de la embarcación en su totalidad;
4. Detener a las personas sospechosas;
5. Destruir de forma inmediata las sustancias estupefacientes encontradas.

Por lo que respecta a la detención de personas sospechosas de tráfico de drogas en alta mar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido reiteradamente que toda privación de libertad debe contar con una base clara y específica en el derecho nacional (entre otras, sentencias *Vassis y Medvedyev*). Del mismo modo, el uso de cualquier tipo de fuerza —incluida la apertura de fuego para detener una embarcación— debe estar expresamente autorizado por el derecho interno, al igual que el resto de las actuaciones realizadas por las autoridades intervinientes.

El hecho de que de la CONVEMAR pueda inferirse el ejercicio de jurisdicción penal en alta mar, no implica una obligación para los Estados de establecer dicha jurisdicción en su ordenamiento interno. Aunque las fuerzas navales suelen disponer de la mayor parte de los recursos necesarios para operar en alta mar, en numerosos Estados no cuentan con competencias propias de policía judicial ni con un mandato claro para ejercer facultades penales. En algunos ordenamientos resulta necesario que un equipo de policía judicial embarque para llevar a cabo una operación antidroga. Desde este punto de vista, consideramos que podría resultar beneficioso para la práctica operativa la posibilidad de **otorgar al personal militar que desarrolle misiones navales en alta mar un estatuto jurídico de Policía Judicial**, de forma que pudieran documentar y diligenciar la interdicción realizada de cara a su posterior uso jurisdiccional.

La habilitación legal del uso de la fuerza para detener una embarcación constituye una *conditio sine qua non* para la interceptación de embarcaciones rápidas. En la actualidad, los marcos jurídicos de los Estados europeos que operan en alta mar presentan notables diferencias. Algunas marinas están autorizadas a disparar contra embarcaciones para detenerlas, mientras que otros cuerpos estatales —como aduanas o guardacostas— carecen de dicha facultad.

No existe una visión plenamente compartida sobre los objetivos de las intervenciones en alta mar, en particular respecto a la utilidad de la detención y persecución penal de las tripulaciones. Las detenciones en zonas marítimas muy alejadas del puerto base del buque interviniente generan importantes retos logísticos y elevados costes derivados del traslado de las personas detenidas ante la autoridad judicial competente.

En este contexto, resulta relevante la **política francesa de «disociación»**, orientada a reducir los costes operativos sin renunciar a una actuación eficaz contra el tráfico de drogas. Dicha política consiste en la interceptación de embarcaciones en alta mar —incluso con uso de la fuerza—, la incautación de la droga y la puesta en libertad de la tripulación. La legislación francesa prevé un procedimiento específico para esta práctica. Podría resultar de interés analizar qué Estados estarían dispuestos a adoptar una estrategia similar e incorporarla a su derecho interno.

Los mandatos de los distintos cuerpos estatales —fuerzas navales, guardacostas y aduanas— de los Estados europeos presentan marcos jurídicos muy dispares en relación con la lucha contra el tráfico de estupefacientes en aguas internacionales. Podría concebirse una **cooperación orientada a garantizar que los recursos disponibles se utilicen de la forma más eficaz posible**. En la actualidad, existen Estados europeos con buques militares desplegados en el océano Atlántico que, sin embargo, no pueden intervenir sobre la base de inteligencia disponible relativa a posibles transportes de drogas.

En un escenario ideal, un buque militar de un Estado podría servir como plataforma operativa para un equipo interviniente de otro Estado que sí cuente con la jurisdicción y las competencias necesarias. Este modelo ha sido aplicado desde hace años en el mar Caribe y en el Atlántico occidental mediante acuerdos bilaterales de *shiprider* entre Estados Unidos y diversos países de la región. Podría resultar oportuno crear **un grupo de trabajo entre los Estados europeos con presencia operativa en alta mar** para explorar la viabilidad de un modelo similar en el Atlántico oriental, por ejemplo mediante la intervención de un equipo de la marina neerlandesa desde un buque de la aduana española. La CEDEAO (ECOWAS) ya

está estudiando la introducción de un sistema comparable entre los Estados del Golfo de Guinea.

SECCIÓN IV: PENALIZACIÓN DE LOS ACTOS PREPARATORIOS

Dada la dificultad de obtener inteligencia concreta sobre transportes de drogas en alta mar y la disponibilidad limitada de buques militares para efectuar una intervención, parece necesario **dirigir una mayor atención a las fases previas y posteriores al transporte propiamente dicho**. En particular, merece especial consideración la penalización de los actos preparatorios, así como de la facilitación y la logística que apoyan el uso de narcolanchas.

Resulta llamativo que la Convención de las Naciones Unidas de 1988 incluya expresamente la penalización de la organización y gestión del delito de tráfico de drogas (artículo 3.1.a.v), así como de la asistencia y facilitación del delito (artículo 3.1.c.iv). No obstante, aunque la facilitación esté prevista en el Convenio, el alcance de su penalización a través de delitos preparatorios presenta diferencias significativas entre los Estados.

Diversos países han adoptado iniciativas legislativas tendentes a restringir la posesión de este tipo de embarcaciones, de los motores de alta potencia asociados a ellas o del transporte de grandes cantidades de combustible. Se ha planteado la conveniencia de avanzar hacia una mayor armonización de criterios a nivel de la Unión Europea.

Jurisdicción extraterritorial sobre delitos preparatorios

La penalización adecuada y extraterritorial de los actos preparatorios —incluida la posesión de narcolanchas— resulta clave para desarticular la logística en tierra. Asimismo, dicha penalización puede resultar relevante en relación con la logística de las narcolanchas en alta mar, siempre que vaya acompañada de una atribución adecuada de jurisdicción extraterritorial.

Como ya se ha mencionado, se ha constatado que, en numerosas ocasiones, varias narcolanchas permanecen durante semanas en aguas internacionales a la espera de instrucciones. Asimismo, en los últimos años han surgido bandas especializadas en asaltos a buques mercantes en alta mar, con el objetivo de sustraer partidas de cocaína previamente introducidas a bordo sin conocimiento —al menos en su mayoría— de la tripulación del buque comercial.¹⁹

Conviene recordar que las narcolanchas, al tratarse de embarcaciones sin nacionalidad, no gozan de la protección derivada de la jurisdicción exclusiva de un Estado concreto. En principio, cualquier Estado podría actuar conforme a su derecho nacional. En consecuencia, la posibilidad de intervención de las fuerzas estatales depende exclusivamente de la tipificación y alcance de los delitos previstos en el derecho interno.

En este punto, cabe destacar la posible necesidad de **una mayor aproximación de los códigos penales nacionales**, potencialmente impulsada por el legislador europeo. Existe un claro interés común en frenar el tráfico de drogas en alta mar. Sin embargo, en la

¹⁹ Son las bandas conocidas en Latinoamérica como “micos” o “trepadores”, respecto de las cuales se han recibido reportes de su posible actuación en territorio europeo durante el año 2025

actualidad, varios Estados mantienen una jurisdicción penal muy limitada, circunscrita a supuestos con un vínculo directo con su territorio o con la nacionalidad de sus ciudadanos. No obstante, los grandes transportes de cocaína tienen como destino el mercado europeo, y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional constituye un objetivo esencial de seguridad común. Resultaría oportuno analizar si **una revisión de instrumentos como la Decisión Marco 2004/757/JAI podría permitir una ampliación de la jurisdicción penal a todas las embarcaciones en alta mar empleadas para el tráfico de drogas**. La libertad de navegación protege a las embarcaciones con nacionalidad, pero en la práctica parece haber generado el efecto colateral de una ausencia de aplicación efectiva de la ley respecto de las embarcaciones sin pabellón.

La tipificación adecuada, en el derecho nacional, de los delitos de preparación, asistencia o facilitación del tráfico de drogas puede ampliar significativamente las posibilidades de actuación contra una narcolancha antes de que haya recibido carga de drogas en alta mar. Siempre que existan indicios razonables, podría procederse a la interceptación de una embarcación para determinar si está implicada en un delito preparatorio. Cuando la tripulación no pueda ofrecer una explicación alternativa verosímil, se abre la posibilidad de incoar un procedimiento penal, incluida la incautación de la propia embarcación.

El delito preparatorio en el marco del artículo 17

La penalización adecuada y de alcance extraterritorial de los delitos preparatorios, así como de la asistencia y facilitación del tráfico de drogas, resulta igualmente relevante para intervenir contra embarcaciones que sí enarbolan pabellón y que estén implicadas en la facilitación del tráfico ilícito.

El tráfico transatlántico de drogas puede articularse a través de diversas etapas sucesivas, con la participación de distintas embarcaciones. No es infrecuente que un velero navegue para recoger droga en alta mar desde un buque de mayor tamaño y, posteriormente, transfiera la carga a otra embarcación más cercana a la costa.

Todas las embarcaciones implicadas en dicho transporte podrían quedar comprendidas en un delito preparatorio incluso antes de recibir la carga de drogas a bordo, en función de la definición concreta del tipo penal. Una tipificación adecuada de la facilitación permitiría intervenir de forma más temprana contra otras embarcaciones implicadas en la logística del tráfico.

El artículo 17 permite actuar en base de motivos razonables para sospechar que una embarcación está siendo utilizada para el tráfico ilícito. Aunque desde el punto de vista del derecho penal pueda resultar menos atractivo intervenir cuando únicamente existen indicios de un delito preparatorio —en comparación con un supuesto en el que se tenga certeza de la existencia de droga a bordo—, **disponer de esta posibilidad amplía de manera significativa la ventana operativa**.

En la práctica, los dispositivos disponibles para operaciones en alta mar son muy limitados. Ampliar las posibilidades de intervención puede contribuir de forma sustancial a la lucha contra el tráfico transatlántico. El derecho procesal penal nacional suele permitir actuaciones basadas en la mera sospecha razonable de la comisión de un delito. En función de las



© EUROPOL

reglas de atribución de jurisdicción, puede procederse a la intervención de una embarcación en alta mar cuando existan indicios suficientes de que está siendo utilizada para el tráfico ilícito, incluso en una fase previa a la efectiva recepción de la droga.

Una intervención que no culmine en la incautación de estupefacientes contribuye igualmente a la supresión del tráfico transatlántico, en tanto que (1) produce un efecto disuasorio, (2) permite recabar inteligencia sobre la embarcación y su tripulación, y (3) posibilita, conforme al derecho nacional, la instalación encubierta de dispositivos de seguimiento.

SECCIÓN V: FALTA DE COORDINACIÓN JUDICIAL

A nivel policial, parece existir un intercambio continuado de inteligencia sobre presuntos transportes transatlánticos de drogas. Desde el MAOC-N se coordinan mensualmente intervenciones en alta mar. Asimismo, en aguas territoriales, puertos y zonas costeras se incautan de forma constante importantes cantidades de estupefacientes con destino a, o procedentes de, países situados al otro lado del océano.

Sin embargo, **la coordinación judicial entre ambas orillas del Atlántico resulta insuficiente**. En muchos casos, tanto la investigación como las diligencias previas se circunscriben al envío incautado y a las personas detenidas *in situ*. Para hacer frente de manera efectiva a las organizaciones criminales subyacentes, resulta imprescindible un intercambio temprano y ágil de información, incluso en fase de secreto de las actuaciones, así como orientar la investigación desde su inicio hacia los niveles organizativos superiores, aun cuando estos se encuentren en otro Estado.

Ello implica, por ejemplo, que la instrucción tenga debidamente en cuenta el análisis de dispositivos electrónicos, el interrogatorio de los detenidos sobre sus procesos de captación

y remuneración, así como el análisis de huellas químicas de la droga y del ADN encontrado a bordo de las embarcaciones. Asimismo, podría resultar oportuno **compartir espontáneamente dicha información**, en una fase muy temprana, con el Estado de procedencia de la embarcación, a fin de permitir investigaciones en puerto o la obtención de registros de llamadas telefónicas. Una incautación de droga en una orilla del Atlántico puede constituir un elemento probatorio relevante en procedimientos tramitados en la otra.

Además, en las intervenciones en alta mar se detiene con frecuencia a personas de nacionalidad latinoamericana. En estos casos, puede resultar crucial la rápida emisión de una Orden Europea de Detención y Entrega o de una solicitud de extradición para asegurar su detención efectiva. En determinados supuestos, podría incluso resultar más adecuado iniciar una transmisión del procedimiento penal al Estado de origen de la tripulación en una fase muy temprana.

Para la autoridad judicial encargada de una incautación aislada, puede no resultar evidente la relevancia de activar mecanismos de cooperación judicial. Sin embargo, la fase de planificación previa a la intervención —y antes de la judicialización del caso— constituye precisamente el momento idóneo para valorar qué Estado se encuentra en mejor posición para ejercer la acción penal.

Podría resultar útil **crear en el marco del MAOC-N y/o de ORION la figura de un enlace judicial o consultor**, con un conocimiento profundo de los sistemas de procedimiento penal de los Estados implicados. Dicha figura podría asesorar ya en la fase previa a las detenciones sobre la estrategia procesal a seguir, e impulsar activamente la cooperación judicial una vez se incoe el procedimiento. Aunque existen múltiples redes de cooperación judicial, parece oportuno contar con un perfil especializado en cooperación penal internacional desde la fase inicial. Ello permitiría aproximarse de forma proactiva a las autoridades judiciales competentes, coordinar con antelación la emisión de órdenes europeas de detención o valorar tempranamente una eventual transmisión del procedimiento penal.

El principal reto de integrar una figura vinculada a autoridades judiciales o fiscalías radica en no generar dudas sobre la confidencialidad del intercambio de inteligencia dentro de las estructuras del MAOC-N u ORION. Sin embargo, el valor añadido de dicha posición sería la inclusión de consideraciones procesales penales ya en la fase de planificación de las intervenciones. En la práctica, puede ocurrir que otros Estados presenten mejores condiciones o mayores intereses para ejercer la persecución penal que el propio Estado del equipo interviniente.

Asimismo, este consultor podría formular recomendaciones a los Estados participantes sobre aspectos como el lugar de la interceptación, la autoridad ejecutora del abordaje, la forma de obtención de las pruebas o la garantía efectiva de los derechos de las personas interceptadas.

Por último, podría resultar de interés organizar **un taller conjunto con fuerzas navales y autoridades judiciales de los distintos Estados implicados**, con el fin de analizar en qué medida una mejor coordinación judicial internacional podría contribuir a reducir los obstáculos prácticos con los que se enfrentan las fuerzas navales en la lucha contra el tráfico de drogas en alta mar.



© Depositphotos

CONCLUSIONES

1. PERSISTENCIA DE ESPACIOS DE IMPUNIDAD DERIVADOS DE LA FRAGMENTACIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE JURISDICCIÓN PENAL MARÍTIMA

El análisis evidencia que, pese a la existencia de un marco internacional ampliamente aceptado —encabezado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y el Convenio de Viena sobre drogas de 1988—, la aplicación efectiva de la jurisdicción penal en alta mar sigue siendo desigual. Esta situación genera **espacios de impunidad**, especialmente en supuestos de embarcaciones que navegan bajo pabellones de terceros Estados poco cooperadores o que carecen de nacionalidad.

Si bien el artículo 17 del Convenio de Viena proporciona una base clara para la interdicción marítima y la cooperación operativa, **no resuelve por sí mismo la cuestión del ejercicio de la jurisdicción penal**, que queda supeditada a la existencia de acuerdos específicos o a la incorporación expresa en el derecho interno de los Estados. La falta de homogeneidad legislativa provoca que aprehensiones válidamente realizadas desde un punto de vista operativo no siempre deriven en una persecución penal eficaz, debilitando el efecto disuasorio de las intervenciones en alta mar.

2. LIMITACIONES EN LA COOPERACIÓN CON ESTADOS DE PABELLÓN Y EL PROBLEMA DE LA FALTA DE RESPUESTAS EN LAS SOLICITUDES DE VERIFICACIÓN

Uno de los problemas más relevantes identificados es la **falta de respuesta, o respuesta tardía**, por parte de determinados Estados de pabellón, en especial aquellos asociados a banderas de conveniencia. Esta práctica obstaculiza la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 17 del Convenio de Viena y puede condicionar la posibilidad de realizar abordajes e inspecciones en alta mar.

Aunque la experiencia demuestra que la ausencia de contestación rara vez genera una reacción diplomática activa por parte de estos Estados, la inseguridad jurídica resultante

disuade en ocasiones a las autoridades intervinientes de actuar con la celeridad necesaria. Frente a este problema, se identifican posibles soluciones dentro del propio marco convencional, tales como el desarrollo de interpretaciones concertadas del artículo 17 o el impulso de mecanismos diplomáticos previstos en el Convenio de Viena para hacer frente a incumplimientos sistemáticos de las obligaciones de cooperación.

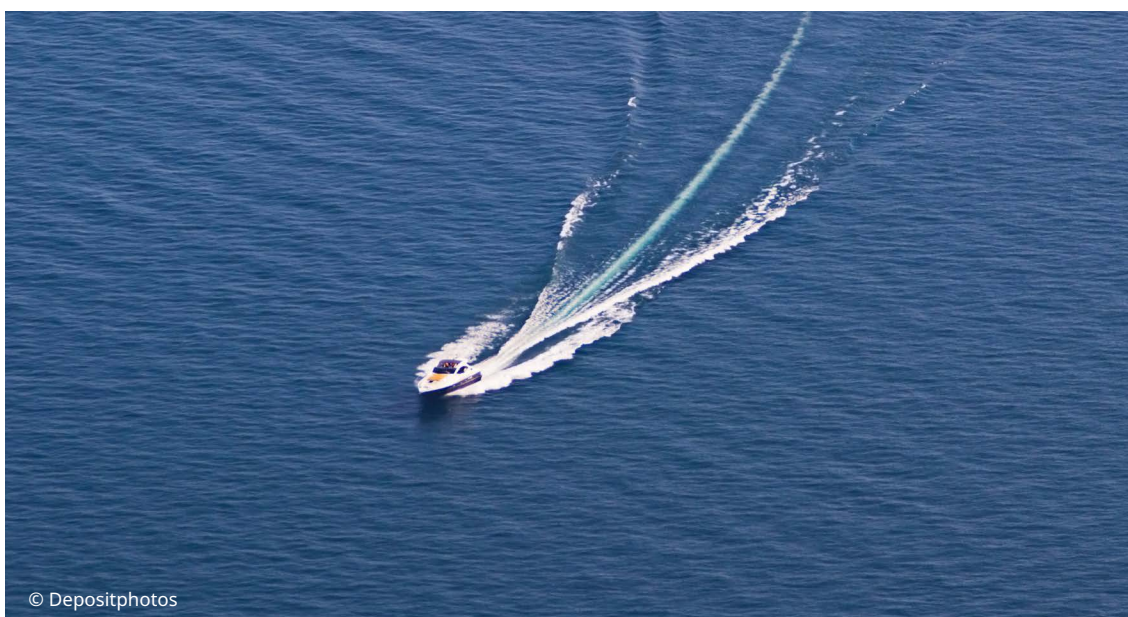
3. TRATAMIENTO JURÍDICO INSUFICIENTE DE LAS EMBARCACIONES SIN NACIONALIDAD COMO VECTOR CENTRAL DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO

El uso creciente de **embarcaciones sin nacionalidad** —en particular narcolanchas y buques semisumergibles— constituye uno de los principales desafíos operativos actuales. Aunque el Derecho del Mar permite el ejercicio de facultades amplias de visita e inspección sobre este tipo de embarcaciones, la mayoría de los Estados analizados no han incorporado de forma expresa en su derecho interno una base clara para ejercer jurisdicción penal sobre ellas.

Esta laguna normativa contrasta con la práctica de Estados que sí han articulado soluciones legislativas específicas, lo que pone de manifiesto la viabilidad jurídica de atribuir jurisdicción penal sobre buques sin bandera cuando existe un interés legítimo del Estado interviniente. El trabajo concluye que una armonización mínima de las normas internas en este ámbito permitiría cerrar uno de los principales espacios de impunidad actualmente explotados por las organizaciones criminales.

4. ASIMETRÍAS ENTRE CAPACIDADES OPERATIVAS Y HABILITACIONES JURÍDICAS DE LOS ESTADOS INTERVINIENTES

El estudio constata una **desconexión frecuente entre las capacidades operativas disponibles en alta mar y las facultades jurídicas necesarias para su utilización plena**. En numerosos Estados, las fuerzas navales disponen de los medios para efectuar interdicciones, pero carecen de competencias claras para actuar como policía judicial, detener personas, asegurar pruebas o emplear la fuerza de manera proporcionada y jurídicamente amparada.



Estas asimetrías reducen la eficacia global de los dispositivos desplegados y generan escenarios en los que buques presentes en zonas de tránsito estratégico **no pueden actuar pese a disponer de inteligencia relevante**. El trabajo identifica como posible vía de solución el fortalecimiento del marco legal interno —incluida la atribución de estatuto de policía judicial al personal naval— y el desarrollo de modelos cooperativos que permitan el uso compartido de plataformas y competencias entre Estados.

5. LA EXPERIENCIA DEL MODELO DE COOPERACIÓN SHIPRIDER

Los ejemplos analizados, en particular el Tratado de San José y los acuerdos bilaterales shiprider, demuestran que los modelos de cooperación operativa con autoridades designadas, plazos breves y oficiales de enlace embarcados permiten superar muchos de los obstáculos tradicionales derivados del principio de jurisdicción por pabellón.

La experiencia acumulada en el Caribe y en las operaciones auspiciadas por Estados Unidos acredita que estos instrumentos **mejoran sustancialmente la eficacia de las interdicciones**, reducen los tiempos de decisión y aportan seguridad jurídica tanto en el plano operativo como en el jurisdiccional. El trabajo concluye que la ausencia de mecanismos similares en otras áreas del Atlántico responde más a decisiones políticas y legislativas que a limitaciones jurídicas insalvables.

6. DÉFICIT DE COORDINACIÓN JUDICIAL TEMPRANA COMO FACTOR LIMITANTE DE LA PERSECUCIÓN PENAL DE LAS REDES CRIMINALES

Pese al elevado nivel de intercambio de inteligencia policial y operativa, el análisis pone de manifiesto que la **coordinación judicial y fiscal entre las distintas jurisdicciones implicadas sigue siendo insuficiente**, especialmente en las fases iniciales posteriores a una interdicción en alta mar. En muchos casos, los procedimientos penales se limitan a la tripulación detenida y al alijo incautado, sin extenderse a los niveles superiores de las organizaciones criminales.

El trabajo identifica como solución la **integración temprana de información procesal** en la planificación de las operaciones y el fortalecimiento de los vínculos entre estructuras operativas y redes judiciales existentes. La experiencia de iniciativas como la Operación Orión y su dimensión judicial demuestra que una mejor articulación entre interdicción marítima e investigación penal puede incrementar el impacto estratégico de las operaciones.

7. NECESIDAD DE REORIENTAR PARCIALMENTE LA RESPUESTA PENAL HACIA FASES PREVIAS DEL TRÁFICO ILÍCITO

Finalmente, el estudio concluye que la concentración casi exclusiva de los esfuerzos repressivos en el momento del transporte efectivo de estupefacientes limita las posibilidades de intervención. Las dificultades inherentes a la obtención de inteligencia en alta mar y al despliegue de medios justifican una **mayor atención a la penalización de los actos preparatorios y de facilitación**, incluyendo la logística asociada a las narcolanchas y a las operaciones de apoyo en alta mar.

La tipificación adecuada de estas conductas, combinada con reglas claras de jurisdicción extraterritorial, permitiría **ampliar la ventana operativa**, actuar de forma más temprana y reducir la dependencia de una interdicción final exitosa con droga a bordo, sin menoscabo de las garantías jurídicas.



© Depositphotos

RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA

1) INCORPORAR EN EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS UNA CLÁUSULA EXPRESA DE JURISDICCIÓN EXTRATERRITORIAL PARA: (A) BUQUES SIN NACIONALIDAD Y (B) BUQUES DE TERCER ESTADO CON CONSENTIMIENTO CONFORME AL ARTÍCULO 17 DEL CONVENIO DE VIENA.

Resulta prioritario mejorar los vacíos normativos que puedan impedir la persecución penal de interdicciones en alta mar cuando el buque carece de pabellón o lo enarbola de un tercer Estado. La reforma debe habilitar la jurisdicción penal en ambos supuestos —y su ejercicio cuando medie consentimiento del Estado del pabellón—, otorgando cobertura legal a abordajes, registros, aseguramientos de efectos y enjuiciamientos, de modo coherente con la CONVEMAR y con el artículo 17 del Convenio de Viena, así como con las mejores prácticas comparadas identificadas en el estudio.

2) OTORGAR ESTATUTO DE POLICÍA JUDICIAL AL PERSONAL NAVAL QUE ACTÚE EN ALTA MAR E INTEGRAR EN LA NORMATIVA INTERNA DE LOS PAÍSES REGLAS CLARAS Y PROPORCIONADAS DE USO DE LA FUERZA EN LAS INTERDICIONES EN ALTA MAR

La **falta de simetría** entre las capacidades materiales y el estatuto jurídico conferido a las fuerzas policiales puede reducir la eficacia operativa. Se recomienda conferir, por ley o reglamento, **competencias de policía judicial** al personal naval desplegado, estableciendo igualmente unas normas claras de intervención y uso de la fuerza.

3) IMPULSO DEL MODELO SHIPRIDER EN EL ATLÁNTICO ORIENTAL QUE PERMITA EQUIPOS CON JURISDICCIÓN PLENA OPERANDO DESDE BUQUES DE OTRO ESTADO

La información obtenida demuestra que los oficiales de enlace embarcados y la interoperabilidad de este tipo de patrullas mejora notablemente las capacidades operativas de las fuerzas policiales y disminuye drásticamente la presencia de problemas de jurisdicción y competencia. El establecimiento de patrulla conjuntas de Estados europeos con presencia



en el Atlántico oriental (con reglas predeterminadas de consentimiento, persecución continua y preferencia/cesión de jurisdicción) permitiría aprovechar mejor activos navales disponibles y cerrar ventanas de oportunidad a las organizaciones criminales.

4) TIPIFICAR Y APROXIMAR —CON ALCANCE EXTRATERRITORIAL— LOS ACTOS PREPARATORIOS Y DE FACILITACIÓN LOGÍSTICA DEL TRÁFICO MARÍTIMO (USO/POSESIÓN DE NARCOLANCHAS, MOTORES DE ALTA POTENCIA, ACOPIO DE COMBUSTIBLE, BUQUES DE RELEVO).

Para mejorar la persecución penal de estos tráficos ilícitos, se recomienda tipificar penalmente las conductas de preparación y apoyo (incluida la logística en alta mar y en costa) y permitir su persecución extraterritorial cuando exista un interés legítimo del Estado. Ello facilitará intervenciones tempranas aun sin droga a bordo, con incautación de medios y debilitamiento de la cadena logística criminal.

5) VALORAR LA APLICACIÓN DE PROTOCOLOS DE “DISOCIACIÓN” COMO ALTERNATIVA COSTE-EFICAZ, CON INCAUTACIÓN DE LA SUSTANCIA ESTUPEFACIENTE SIN LA POSTERIOR PERSECUCIÓN PENAL LA TRIPULACIÓN, CUANDO LA MISMA NO APORTE VALOR MARGINAL

En escenarios alejados y de alto coste logístico, puede ser más eficiente incautar la droga, destruirla, y liberar a la tripulación cuando no existan condiciones mínimas para una causa penal con perspectiva de éxito. Esta opción exige no obstante una cobertura legal específica, con criterios objetivos de actuación.

6) FORMALIZAR ENLACES JUDICIALES OPERATIVOS INTEGRADOS EN LOS CENTROS DE COORDINACIÓN EXISTENTES, CON FUNCIÓN DE ASESORÍA Y ACTIVACIÓN DE COOPERACIÓN PENAL TEMPRANA.

La convergencia de las facultades policiales de interdicción y el posible ejercicio de jurisdicción penal requiere la presencia de perfiles judiciales/fiscales desde la fase de planeamiento, que puedan asesorar en actuaciones tales como como: determinación del foro óptimo, preparación de órdenes de detención/extradición u órdenes europeas, coordinación para transmisiones de procedimiento y aseguramiento de fuentes de prueba. De esta manera se puede mejorar notablemente la coordinación judicial, que no siempre funciona a los niveles deseables entre los Estados de ambas orillas del Atlántico.



© Depositphotos

BIBLIOGRAFÍA

BENNETT, A. (2012). That sinking feeling: Stateless ships, universal jurisdiction, and the Drug Trafficking Vessel Interdiction Act. *Yale Journal of International Law*, 37(2), 433–461. <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/6644>

CHINCHILLA, A. (2021). Out of Reach: The MDLEA's Impermissible Extraterritorial Reach on Maritime Drug-Traffickers. *University of Miami Inter-American Law Review*, 53, 197–224. <https://repository.law.miami.edu/umialr/vol53/iss1/7/>

CHURCHILL, R. (2016). The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. En D. Rothwell, A. Proelss, & S. Stevens (Eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 24–45). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780198715481.001.0001>

COUNCIL OF EUROPE. (1995). Explanatory Report to the Agreement on Illicit Traffic by Sea, implementing Article 17 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (ETS No. 156). Council of Europe. Recuperado de <https://rm.coe.int/168007cdab>

ECHEVERRY ANDRADE, F. H., JARAMILLO MOLINA, C., & ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. (2023). Ámbito internacional normativo contra el tráfico ilícito de drogas por mar: Convenciones y Agenda 2030. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 15(3), 20-40. <https://doi.org/10.22335/rlct.v15i3.1828>

ESCHENHAGEN, P., & JÜRGENS, J. (2019). Protective jurisdiction in the contiguous zone. University of Melbourne Law School Research Paper. https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0011/2983052/Eschenhagen-and-Jurgens-unpaginated.pdf

GILMORE, W. C. (1991). Drug trafficking by sea: The 1988 United Nations Convention. *International and Comparative Law Quarterly*, 40 (2), 256–272. <https://doi.org/10.1093/icl-qaj/40.2.256>

GUILFOYLE, D. (2007). Interdicting vessels to enforce the common interest: Maritime countermeasures and the use of force. *International and Comparative Law Quarterly*, 56(1), 69-82. <https://doi.org/10.1093/iclq/lei150>

GUILFOYLE, D. (2009). Shipping interdiction and the law of the sea. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511596636>

JIMÉNEZ PINEDA, E. (2023). La zona contigua. La interpretación de su régimen jurídico por la jurisprudencia internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, 75(2), 321-342. <https://doi.org/10.36151/REDI.75.2.1>

MELLO FILHO, E. C. DE. (2025). *From "flags of convenience" to "flags of deceit": The future of the law governing the nationality of ships*. *International & Comparative Law Quarterly*, 74(S1), 121-137. <https://doi.org/10.1017/S0020589325101061>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. (2004). Guía práctica para la aplicación por las autoridades nacionales competentes del artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988. Naciones Unidas

https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/CNA%20Directory/Spanish_ebook.pdf

SHEEHY, J. (2011). False Perceptions on Limitation: Why Imposing a Nexus Requirement under the Maritime Drug Law Enforcement Act Is Necessary. *Connecticut Law Review*. https://digitalcommons.lib.uconn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1128&context=law_review

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). (1998). Commentary on the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances of 1988. United Nations.

https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/Drug%20Convention/Commentary_on_the_united_nations_convention_1988_E.pdf

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC) (2025). World Drug Report 2025. United Nations. <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/world-drug-report-2025.html>

URBINA, J. J. (2021). Seguridad marítima e interceptación de buques en la represión de actividades ilícitas en el Derecho del mar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (41), 1-36. <https://doi.org/10.17103/reei.41.14>



EL PACCTO

2.0 EU-LAC Partnership on
justice and security