

LA PROTECCIÓN MARÍTIMA, NUEVA DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA SENSACIÓN DE VULNERABILIDAD E INSEGURIDAD MARÍTIMA EN LA UE:
 - 1. LAS RAZONES QUE LO EXPLICAN;
 - 2. LOS RIESGOS EXISTENTES.
- III. LAS MEDIDAS PARA PREVENIR Y ENFRENTARSE A LOS RIESGOS:
 - 1. LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS LEGISLATIVAS Y EL REFUERZO DE LAS CAPACIDADES OPERATIVAS DE LA UNIÓN;
 - 2. LA NECESARIA ARTICULACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS Y DE LAS CAPACIDADES OPERATIVAS DE LA UNIÓN.
- IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El Libro Verde de la Comisión europea «*Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*», publicado el 7 de junio de 2006, al esbozar una Política marítima global e integrada para la Unión¹, incluye, de manera novedosa, las cuestiones

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Instituto Universitario de Estudios Europeos «Salvador de Madariaga», Universidad de La Coruña.

¹ Libro Verde. Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y los mares. *COM (2006) final*. Bruselas, 7 junio 2006. Desde su creación las Comunidades Europeas y la UE han desarrollado políticas relacionadas con los mares y océanos, como el transporte marítimo, puertos, construcción naval, pesca, medio ambiente marino, regiones costeras, etc. La novedad del Libro Verde es que éste pretende lograr que estas políticas que hasta el presente se han desarrollado por separado, lo hagan, ahora, de manera integrada y global.

relativas a la Protección marítima (*sûreté, security*). La Comisión, por primera vez, expone de forma clara y contundente la necesidad de adoptar medidas comunitarias legislativas y operativas para prevenir y combatir las amenazas derivadas de actos ilícitos deliberados que afectan a las actividades marítimas en la UE. No quiere decir ello que, hasta esa fecha, las autoridades de la UE no hayan tomado medidas de esta naturaleza, pero se trataron entonces de medidas incipientes, sectoriales y poco desarrolladas que no han tenido la expansión normativa ni operativa que conoce otro sector, cercano pero distinto, como es el de la seguridad marítima (*sécurité, safety*).

El motivo, ahora, de esta incorporación a la Política marítima es evidente: la necesidad de fortalecer la seguridad de Europa, de la que los mares y océanos y las actividades que en ellos se desarrollan, constituye un componente esencial amenazado por distintas conductas criminales, algunas, de especial gravedad. En este sentido, la preocupación que la Comisión, expresa en el *Libro verde*, viene justificada por la propia realidad marítima, donde se refleja un incremento de la criminalidad en el mar y en instalaciones conexas, manifestada, en actos de piratería, de terrorismo, de tráfico ilegal de inmigrantes por vía marítima y en otras formas de delincuencia organizada.

Si bien, se tratan de riesgos que afectan a todos los países y zonas del mundo, la percepción de su gravedad se hace aún más evidente en el marco de la Unión Europea, donde la heterogeneidad de las amenazas derivadas de estos actos ilícitos, unido a la diversidad de sistemas nacionales de gestión de riesgos, está incrementando el peligro y dificulta la creación de un *espacio europeo de seguridad marítima*². Constituyen, además, unos problemas que, por su naturaleza, no frenan las fronteras (en especial las marítimas) y que los Estados miembros de la Unión, difícilmente, pueden atajar de forma individual. Ello precisa, desde la óptica del principio de subsidiariedad, respuestas coherentes, integradas y a escala comunitaria. Pero, también, se trata de amenazas que tienen tanto una dimensión interna como externa, y un alcance transversal, afectando, entre otros, al transporte, las aduanas, la inmigración, el comercio, el desarrollo, la acción

² «Los actos ilícitos deliberados y, en especial, el terrorismo figuran entre las amenazas más graves a los ideales de democracia y libertad y los valores de la paz, que constituyen la esencia misma de la Unión Europea», Apartado primero del preámbulo del Reglamento (CE) n°725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias. *DO L* 129, 29.4.2004.

exterior o la seguridad y defensa de la UE. Por lo que requieren la atención de las políticas internas y de las políticas exteriores de la Unión, tanto de las comunitarias como de las intergubernamentales y su correcta articulación.

Son, igualmente, cuestiones que exigen soluciones globales en un contexto mundial. De manera que la acción comunitaria va a estar estrechamente condicionada por los avances que en materia de protección marítima se alcancen a escala internacional en el seno de las Organizaciones y organismos internacionales concernidos (OMI, OIT, OMD, principalmente) y en otros foros internacionales, como, el G7/G8³.

De ahí que la Comisión, al elaborar el *Libro Verde*, haya planteado no sólo el clásico interrogante de cómo salvaguardar mejor los mares y océanos, esto es como avanzar en materia de seguridad marítima frente a los reiterados problemas medioambientales; sino, también, como proteger a las personas y a los bienes de los riesgos que en las actividades marítimas pueden surgir de actos ilícitos deliberados, es decir, como mejorar la protección marítima y la seguridad pública.

Es, precisamente, a esta segunda dimensión, la de la seguridad en sentido de protección marítima, a la que voy a referirme en lo largo de este estudio, sin desconocer por ello los puntos de contacto que mantiene con la primera dimensión, esto es la de la seguridad como seguridad marítima en sentido propio, consciente de que no siempre resulta fácil y evidente separar ambas.

En este estudio, parto de la idea de que por protección marítima hay que entender la combinación de medidas preventivas y represivas que se destinan a proteger las actividades marítimas contra la amenaza o la comisión de actos ilícitos deliberados⁴. Este concepto incluiría, en mi opi-

³ Además de estas Organizaciones y organismos internacionales, se están multiplicando las reuniones, conferencias y foros internacionales en los que se discute sobre la protección del transporte marítimo. A título de ejemplo, cabe citar, el Simposio sobre seguridad marítima en el Mar de China Meridional, celebrado en la ciudad de Haikou, provincia de Hainan (China), los días 8 y 9 de diciembre de 2005, o la Conferencia ministerial sobre protección del transporte internacional, celebrada en Tokio, los días 12 y 13 de enero de 2006, etc. Reuniones en las que suelen participar representantes de la Comisión europea, así como de algún Estado miembro de la UE.

⁴ «Protección marítima»: la combinación de medidas preventivas que se destinan a proteger el transporte marítimo y las instalaciones portuarias contra la amenaza de actos ilícitos deliberados (art. 2.º del Reglamento (CE) n.º 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias, *op. cit.*).

nión, todas las acciones destinadas a la protección de las personas, de los bienes y equipos relacionados, directa o indirectamente, con cualquier tipo de actividad marítima frente a tales amenazas. Mientras que, en este ámbito, se consideraría acto ilícito deliberado, aquel acto deliberado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar tanto a los buques utilizados en el tráfico marítimo internacional como en el nacional, a su pasaje o a su carga, o a las instalaciones portuarias asociadas a los mismos (art. 2, 13, Reglamento (CE) n.º 725/2004)⁵.

Frente a la proliferación de actos de esta naturaleza, la emergente Política marítima europea intenta servir de marco para el establecimiento de una serie de medidas, transversales e integradas, tendentes a mejorar la protección del transporte marítimo —en especial, el de mercancías peligrosas—, la de los ciudadanos que lo utilizan y la del medio ambiente. Y, además, pretende crear los mecanismos operativos que posibiliten la vigilancia y el control del respeto de tales medidas.

Se trata de una actuación embrionaria que se está llevando a cabo en paralelo, como advertía, a la importante y abundante actividad legislativa comunitaria destinada a mejorar el nivel de seguridad marítima y la prevención contra la contaminación procedente de buques⁶. Normativa ésta

⁵ *Ibid.* Podemos encontrar identificados, en el art. 15.11 de la Parte B del Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias, adoptado por la Conferencia Diplomática de la OMI el 12 de diciembre de 2002, una serie de actos que entrarían dentro de esta categoría, mencionándose los siguientes: 1. daños o destrucción de una instalación portuaria o de un buque; por ejemplo, mediante artefactos explosivos, incendio provocado, sabotaje o vandalismo; 2. secuestro o captura de un buque o de las personas a bordo; 3. manipulación indebida de la carga, del equipo o sistemas esenciales del buque o de las provisiones del buque; 4. acceso o uso no autorizados, lo que incluye la presencia de polizones; 5. contrabando de armas o de equipo, incluidas las armas de destrucción masiva; 6. utilización del buque para el transportes de quienes tengan la intención de causar un suceso que afecte a la protección marítima y su equipo; 7. utilización del propio buque como arma o como medio destructivo o para causar daños; 8. bloqueo de entradas al puerto, esclusas, accesos, etc.; y 9. ataque químico, biológico o nuclear.

⁶ En desarrollo de esta política de seguridad marítima se han adoptado tres paquetes legislativos que pretenden reforzar la seguridad marítima, a través de la creación de un *espacio europeo de seguridad marítima*, como se señala en la Comunicación de la Comisión: «Tercer paquete de medidas legislativas para la seguridad marítima en la Unión Europea», *COM (2005)585 final*, Bruselas, 23.11, 2005. Estas medidas no siempre está siendo bien acogidas, ni por los terceros Estados que denuncia situaciones al límite de lo permitido por el actual Derecho del mar, ni por los propios Estados miembros renuentes, a veces, a transponer o aplicar esta normativa lo que hace que abunden los procedimientos de incumplimiento en la materia.

que, en ocasiones, roza el ámbito de la protección marítima, como ilustran, por ejemplo, las medidas relativas a la protección del medio ambiente marino por el derecho penal⁷, cuyo objetivo se dirige en particular a sancionar la práctica persistente de arrojar de manera deliberada residuos y deshecho de los buques. Prácticas criminales que, a mi juicio, se encuentran más próximas del ámbito de actuación de la protección marítima que del de la seguridad marítima en sentido estricto. Esta situación refleja una evidencia: la seguridad marítima y la protección marítima son nociones cercanas que en determinados campos son, como digo, difícil de separar, al compartir ambas la idea común de seguridad. La tenue línea divisoria se dibujaría de la siguiente forma: la protección marítima hace referencia a la protección de las actividades marítimas frente a riesgos derivados de actos ilícitos deliberados y, en este sentido, se acercaría a la noción de seguridad pública⁸, mientras que la seguridad marítima integraría, especialmente, las preocupaciones relacionadas con la protección del medio marino⁹.

Junto a las conexiones que pueden darse entre seguridad marítima y protección marítima, nos encontramos con aquellas otras que se pueden presentar entre protección marítima y cooperación en seguridad interior y justicia. En efecto, la búsqueda de un *espacio europeo de seguridad marítima* pasa por adoptar, también, una serie de medidas destinadas a prevenir y combatir comportamientos delictivos que tocan de cerca cuestiones como el control de fronteras e inmigración, la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo que se han ido incorporando al acervo jurídico comunitario en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

⁷ La Decisión-marco 2003/80/JAI del Consejo de 27 enero 2003 relativa a la protección del medio ambiente por el derecho penal. *DO L 29*, 5.2.2003, p. 55.

⁸ Para Fr. Odier «les deux notions sont bien distinctes mais la sûreté, qui correspond à un vocable de sécurité publique, prendre une dimension maritime dès lors que le risque prendre une dimension maritime et que le navire peut être un vecteur privilégié des troubles susceptibles de porter atteinte à la tranquillité des États». ODIER, Fr.: «La sûreté maritime ou les lacunes du Droit international», *Annuaire du Droit de la Mer*, Paris, 2002, p. 71. Por otro lado, la distinción entre *sécurité* y *sûreté* que se da en lengua francesa, también se produce en el inglés aunque de manera distinta, puesto que *sécurité* equivaldría a *safety*, mientras que *sûreté* se aproximaría a *security*. En español, esta cercanía lingüística no se produce, ya que *sécurité* significa seguridad marítima, mientras que *sûreté* se traduciría por protección marítima.

⁹ ODIER, Fr.: «La sécurité maritime: une notion complexe. Le rôle des organisations internationales dans son élaboration», *Annuaire du Droit Maritime*, 1998, Paris, 1999, pp. 235 y ss.

Ello implica que las medidas que, en estos ámbitos, pudieran adoptarse en sede de esta nueva Política marítima europea deberían inspirarse, igualmente, en el objetivo «mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia» (art. 2 TUE). Objetivo, que como es sabido, se desarrolla, fundamentalmente, en el Título VI del TUE (arts. 29 a 42) y en el Título IV del TCE (arts. 61 a 69), en los que se establecen las disposiciones sobre cooperación policial y judicial en materia penal, así como las relativas a inmigración, entre otras. Disposiciones y medidas que pretenden ofrecer a los ciudadanos europeos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, a través, de la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas... Estamos, obvio es decirlo, ante disposiciones y medidas que no se ciñen exclusivamente al ámbito estrictamente terrestre del territorio europeo, sino que también abarcan su componente marítimo, y, por tanto tienen o pueden tener una dimensión de protección marítima.

Ejemplo de esta interrelación la encontramos en el propio Programa de La Haya, que se adoptó en el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, y donde se recogen las diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia¹⁰. Puesto que, entre ellas, y por lo que ahora importa, menciona varias que tienen una estrecha relación con la Política marítima de la UE. Me refiero, concretamente, a la lucha contra el terrorismo, a la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, a la lucha contra la delincuencia organizada y a la gestión integrada de las fronteras exteriores, que tienen una incuestionable vertiente marítima. Esta circunstancia convierte a los principios de complementariedad y de articulación en dos pilares fundamentales en la elaboración y aplicación de las medidas comunitarias de protección marítima y, en definitiva, de la propia Política marítima de la UE. Ahora bien, esta

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. COM (2005) 184 final. Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. DO C 198 de 12.8.2005.

exigencia choca con la práctica comunitaria donde se refleja otra realidad, la existencia de divergencias entre los Estados miembros en cuanto a las medidas, prioridades e inversiones en equipamiento y recursos destinados a combatir tales amenazas y a garantizar la protección de la Unión y de sus ciudadanos.

Si las respuestas nacionales a las conductas criminales que amenazan las actividades marítimas en la Unión están siendo, en general, lentas y descoordinadas, habría que definir y llevar a cabo una estrategia de protección en el marco de la Política marítima de la UE destinada a fomentar y reforzar la cooperación entre las administraciones nacionales de inmigración, aduanas y puertos que cotidianamente deben gestionar estos riesgos. Pero, también, se debería incrementar la coordinación entre los servicios de la Comisión afectados y mejorar los recursos financieros y los equipamientos de manera a ofrecer una respuesta coherente frente a las amenazas que sufren los ciudadanos europeos, los bienes y la propia Unión¹¹. Ello exige, en mi opinión, por un lado, que la Política marítima europea que comienza a definirse, lo sea en sintonía con lo avanzado en otras Políticas de la UE y en las Políticas nacionales cuyos objetivos coincidan con ella; y, por otro lado, que se adopten medidas legislativas propiamente comunitarias de protección marítima, pues ello permitiría garantizar un mismo nivel de protección en toda la Unión, al tiempo que, en un sector económica y comercialmente sensible como es el tráfico marítimo y las actividades conexas, se impediría la competencia desleal entre los operadores.

Al incrementarse los riesgos procedentes de conductas ilícitas relacionadas con las actividades marítimas en la UE, se ha despertado una sensación de vulnerabilidad e inseguridad marítima en Europa (A), que ha avivado el interés por establecer unas medidas que garanticen la protección marítima, medidas que encuentran eco en la Política marítima europea que la Comisión esta definiendo, pero, también, en otras políticas comunitarias e intergubernamentales de la UE y de los propios Estados miembros, evidenciando la necesidad de una articulación entre todas ellas. De manera que las respuestas legislativas y operativas que se tomen tengan en cuenta y favorezcan la sinergia de los medios humanos y materiales, nacionales y comunitarios disponibles en la UE (B).

¹¹ Ciertamente, la utilización de los recursos en estos ámbitos y su financiación son competencia de los Estados miembros; no obstante, la Comisión puede fomentar la coordinación entre Estados miembros, la identificación de medios adecuados y la búsqueda de soluciones comunitarias, cuando esto resulte deseable y posible.

II. LA SENSACIÓN DE VULNERABILIDAD E INSEGURIDAD MARÍTIMA EN LA UE

¿A qué se debe que la Política marítima de la UE se ocupe, ahora, de cuestiones relacionadas con la protección marítima? Sin duda, a un sentimiento de inseguridad marítima que, a su vez, obedece a múltiples razones (a), pero estas razones, además, se ven acompañadas por la existencia de unas amenazas, de unos riesgos reales procedentes de unas conductas ilícitas deliberadas que minan la seguridad marítima en la UE (b).

1. LAS RAZONES QUE LO EXPLICAN

Distintas son las razones que explican por que existe, hoy, una percepción generalizada de que la inseguridad marítima se ha incrementado en Europa. Unas son de carácter general, en el sentido de que afectan al conjunto de las actividades en la UE y, otras, son más específicas al universo marítimo y vienen explicadas por las características del mismo y la especial geografía europea, aunque, las más de las veces, aparecen interconectadas.

La permeabilidad de las fronteras marítimas unido a la movilidad humana voluntaria u obligada, es una primera razón. Esta permeabilidad, no es, únicamente, física (la naturaleza de las aguas y la extensión de las mismas plantean innumerables problemas a la hora de establecer medidas de vigilancia y control), sino que se ve, en buena medida, favorecida por la propia evolución de la Sociedad internacional caracterizada por una apertura cada vez mayor de las fronteras a los flujos humanos, a las corrientes comerciales y de inversión, por una mayor interdependencia y dependencia en ámbitos como el transporte, la energía, y los recursos naturales. Incremento del tráfico marítimo, de las actividades portuarias, del movimiento de contenedores, de los desplazamientos en temporadas vacacionales de turistas y, también, de trabajadores emigrantes, produce un flujo de mercancías y de personas, muy superior a otras épocas de la historia, y de difícil gestión administrativa y policial.

Una segunda explicación, vendría dada, por la mundialización y globalización de la vida internacional y de la economía y del hecho incuestionable de que ello no siempre es sinónimo de desarrollo y cooperación en todas las partes del mundo, sino que, al contrario, puede ser y es fuente

de conflicto, de inseguridad y pobreza, favorecedora de movimientos migratorios y disturbios, pudiendo degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado. Todo ello ofrece oportunidades a la delincuencia organizada, al terrorismo, en fin, a la intervención de grupos no estatales en los asuntos internacionales, acciones, todas ellas, que pueden encontrar en las actividades marítimas un medio idóneo para operar. Las infraestructuras portuarias son muy vulnerables, los buques pueden constituir tanto un arma como un objetivo, los pasajeros resultan, en muchas ocasiones, presa fácil para actuaciones armadas y violentas, etc.

Una tercera razón viene dada por el incremento de la percepción —real o condicionada— de haber entrado la Sociedad occidental en un período de inseguridad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, como muestra el hecho de que es, tras esta fecha, que tal tipo de preocupaciones se inscriben en la agenda de las negociaciones internacionales y en las de la propia UE, donde, las repercusiones marítimas son, también, evaluadas¹².

La acumulación de estas razones explica que vaya a ser, durante la presente década, cuando se asista a una importante actividad diplomática internacional en los foros competentes destinada a establecer una normativa en materia de protección marítima, tanto desde una perspectiva preventiva como operacional, foros en los que, por regla general, interviene la UE. Y, la UE participa en ellos por que percibe tales amenazas como muy cercanas. Percepción de la que no es ajeno el hecho de que numerosos países, vecinos geográficamente de Europa, padezcan problemas graves de estancamiento económico, descontento social y conflictos no resueltos. Algunos de ellos son Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas. El imán del espacio europeo, tanto positiva como negativamente, es considerable. Lugar hacía donde ir para asegurarse un futuro en paz (aunque sea padeciendo el tráfico marítimo ilegal de inmigrantes), o lugar que hay que destruir por representar modelos y valores sociales que se perciben como ajenos y muy negativos (aprovechando la vulnerabilidad marítima europea para acciones terroristas).

Los espacios marítimos en la UE, las actividades conexas con los mismos, las personas que en ellas interviene, se ven salpicados por esta sensación de inseguridad. De este modo, se observa como los mares y océanos

¹² Como muestra el, *Libro blanco sobre el transporte*, que ofrece a la Comisión la posibilidad de referirse por primera vez a la necesidad de reforzar la protección del transporte marítimo. COM (2001)370, 12.9.2001.

que bañan Europa, sus zonas costeras e islas, el transporte marítimo europeo, están siendo zonas y actividades castigadas no sólo por problemas medioambientales, sino también por este otro tipo de amenazas, derivadas de conductas delictivas que cuestionan la seguridad humana en el mar, la seguridad de la navegación y la protección del medio marino.

Por otro lado, la vulnerabilidad marítima Europea es un dato que se apoya, ante todo, en la propia geografía, que nos muestra a Europa como una península que se adentra en el mar. Su litoral es amplísimo (68 mil kilómetros de costas) y lo bañan cuatro mares (Mediterráneo, Báltico, Mar del Norte y Mar Negro) y dos océanos (Atlántico y Ártico). Dos tercios de sus fronteras son marítimas y las aguas jurisdiccionales de sus Estados miembros son más extensas que sus superficies terrestres. Tales datos evidencian que la vigilancia de las costas y aguas comunitarias precisa de unos recursos muy considerables y onerosos (medios aéreos, buques, satélites, sistema de búsqueda e identificación de navíos) que, en determinadas situaciones, pueden desbordar las capacidades nacionales, frente a ello que duda cabe que la eficacia de tales recursos se incrementarían, si estos se integraran en unas estrategias y políticas comunitarias. Pues bien, la complementariedad de estas capacidades y la búsqueda de un efecto de «masa» es lo que persiguen las medidas de protección marítima que empieza a definir, como veremos, la Comisión europea.

Pero, además, de la geografía, esta vulnerabilidad marítima se deriva de una serie de circunstancias económicas ampliamente conocidas que conviene, también, ahora recordar para comprender la magnitud de estos problemas. No hay que olvidar, así, que la UE es, en la actualidad, la principal potencia marítima internacional en el ámbito del transporte¹³. Transporte marítimo que se despliega por las aguas cercanas a las costas europeas pero también en áreas muy alejadas, y, tanto en unas como en otras, fácil presa de conductas delictivas. Este transporte y los puertos por los que transita son fundamentales para el comercio europeo, en el sentido de que 90% del comercio exterior y 40% del interior utiliza la vía marítima, pasando por los cerca de mil puertos repartidos en los veinte Estados miembros costeros de la Unión. Otro fenómeno que puede ser objetivo de actos ilícitos es el del turismo, tanto el que elige las costas europeas que es muy numeroso y una fuente económica esencial para muchas regiones europeas, como el turismo de crucero que conoce, igualmente, un crecimiento importante. Y, que decir, finalmente, del aprovisionamiento ener-

¹³ 40% de la flota mundial lleva pabellón de Estados miembros de la UE.

gético de la Unión, sino que éste se realiza, fundamentalmente, por vía marítima¹⁴, y precisa de medidas de seguridad muy costosas que no siempre están al alcance de todos y cada uno de los Estados miembros.

2. LOS RIESGOS EXISTENTES

La sensación de vulnerabilidad marítima procede también de la existencia de una serie de riesgos reales que amenazan los espacios marítimos y las actividades conexas en la UE. El incremento de las acciones de piratería contra buques mercantes o pesqueros de Estados miembros de la UE es una realidad. El tráfico ilegal de personas no cesa de incrementarse. La delincuencia organizada transnacional utiliza frecuentemente las vías marítimas para actuar. El terrorismo ya ha experimentado los efectos que causan sus acciones sobre objetivos marítimos. En fin, la protección del patrimonio cultural subacuático es fuente, también, de inquietud para algunos Estados miembros de la Unión.

El incremento de estos riesgos refleja, además, una sombría realidad, y es que ciertos terceros países no poseen la capacidad o la voluntad de aplicar las reglas internacionales en la materia y prevenir estas amenazas. Ante tal situación la UE se enfrenta al reto de utilizar no sólo la Política marítima sino el conjunto de sus políticas para convencer o ayudar a dichos países a respetar la normativa internacional. Sólo una estrategia de actuación fundamentada en la articulación de las políticas de la UE, podría ser efectiva en la prevención y en la lucha contra la criminalidad marítima como creo que nítidamente muestran los casos que a continuación se presentan.

La inmigración ilegal por vía marítima: una de las actividades ilícitas que refleja mejor la vulnerabilidad marítima de la UE es la de las redes criminales implicadas en el tráfico ilícito de inmigrantes y su explotación que utilizan, frecuentemente, la vía marítima para alcanzar los territorios europeos. Esta situación, en la actualidad, afecta, especialmente, a los países del Sur de Europa, tan cerca de sociedades que sufren la presión demográfica, el estancamiento económico, el deterioro del Estado de Derecho y, en demasiadas ocasiones, la falta de perspectivas de futuro. Las vías marítimas que escogen estas personas son múltiples y variadas, carga-

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA *Libro Verde – Una estrategia europea para una energía segura, competitiva y sostenible*, COM (2006), 105 final.

das de ingenio a veces y habitualmente de riesgos y, casi siempre, sustentada en entramados de criminalidad organizada.

De este modo, vemos, la inmigración que llega a la costa, la que pasa por los puertos, la que utiliza navíos de comercio, o deportivos, o de pesca o, lo que produce una mayor alarma social, la que usa embarcaciones de fortuna (pateras, cayucos...) con las repetidas y trágicas consecuencias conocidas¹⁵. En todo caso, esta inmigración comporta un doble riesgo, tanto para la seguridad y estabilidad de la UE (pues esta inmigración, aunque llegue a un Estado miembro tiende a desplegarse, antes o después, por otros Estados miembros) como para los propios inmigrantes cuya vida frecuentemente ponen en peligro¹⁶.

Se trata de un fenómeno reciente en Europa, aunque en otras latitudes viene siendo conocido desde hace tiempo, valga recordar los «boat people». Lo cierto es que, actualmente, Europa constituye un destino principal para esta inmigración, pocos o ningún de sus países meridionales se salvan de ello, del cerca de medio millón de inmigrantes irregulares que cada año entran en la UE, un 14 % llegan por mar¹⁷. Desde la pequeña Malta, tan cercana a las costas africanas, pasando por Grecia o Italia; Francia, en cuya memoria permanece el suceso del East Sea en 2001 frente a las costas de Provenza, o España, con las pateras del Estrecho de

¹⁵ «Quienes utilizan rutas marítimas para entrar clandestinamente en otro país pueden ser migrantes, solicitantes de asilo, refugiados o víctimas de la trata de personas. Todos ellos están sujetos a distintos regímenes jurídicos y a veces reciben distinto trato dependiendo de las circunstancias en que se encuentran. Por ejemplo, si las personas están ocultas en un contenedor a bordo de un buque comercial tienen la consideración de polizones. Si se encuentran en peligro en el mar, son personas que deben ser rescatadas. Sin embargo, en todos los casos, los Estados deben respetar las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el principio de no devolución». Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el derecho del mar, A/61/63, 9 de marzo de 2006, p. 27.

¹⁶ Son frecuentes, desgraciadamente, los naufragios con víctimas de las embarcaciones de fortuna que frecuentemente emplean estos inmigrantes para tratar de llegar a Europa. Los casos se repiten, con mayor insistencia en los períodos estivales cuando el flujo de inmigrantes es mayor. Según el Informe de Amnistía Internacional de 2006, más de 6000 personas murieron en el mar o desaparecieron intentando alcanzar las costas europeas. Baste recordar, ahora, la reciente tragedia sufrida por un cayuco ocupado por más de cien personas, cuando se hundió el pasado 18 de julio de 2007, desapareciendo más de 50 de ellas, cuando iban a ser rescatadas a unas noventa millas de Tenerife. *El País*, 19 de junio de 2007.

¹⁷ Alrededor de medio millón de inmigrantes irregulares entran anualmente en Europa, de ellos un 14 % llegan por mar.

Gibraltar o los cayucos que buscan las Islas Canarias partiendo desde puntos cada vez más lejanos en las costas africanas¹⁸, provocando un grave problema humano y social, económico y de gestión¹⁹.

Esta inmigración constituye, además, un fenómeno estructural, no coyuntural y parece muy probable que durante las próximas décadas aumente la presión de la migración, teniendo en cuenta la situación económica y política de numerosos países de origen y considerando las previsiones demográficas en los mismos y la existencia de factores de atracción en Europa; amén, claro está, del desarrollo de densas redes mafiosas alrededor de este fenómeno, cuyo combate no es, parece obvio, ni fácil ni de resultados a corto plazo, dado lo enquistadas que están en muchas sociedades.

Ciertamente, el problema de la inmigración ilegal marítima no afecta del mismo modo a todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión. La primera consecuencia es la diversa sensibilidad en cuanto a la urgencia de establecer una política común de inmigración o la de diseñar un modelo integral de gestión de la frontera marítima, así como la distinta valoración de los medios financieros, humanos y materiales necesarios

¹⁸ España conoció un año 2006 muy difícil —y comienza a serlo también el 2007— por lo que se refiere a la inmigración ilegal procedente del África subsahariana que ha fijado las Islas Canarias como objetivo preferente para dar luego el salto al Continente europeo, vía España. Las cifras al respecto son espectaculares, así durante el mes de agosto de 2006 las Islas Canarias han recibido cerca de 5000 inmigrantes y durante el año se presume que alcanzarán los 20000, de manera que el problema inmigratorio lejos de remitir amenaza con superar cualquier registro imaginable. En este sentido, el fracaso de las medidas disuasorias, diplomáticas o de otra índole puesta en marcha por el Gobierno español desde que a principios de 2006 se registrase la primera gran oleada de cayucos, se pone de manifiesto con la llegada de nuevos inmigrantes. Si las primeras gestiones lograron abortar la salida en masa desde puntos cada vez más al sur de la costa africana, el origen actual es tan diverso que resulta difícil establecer un dispositivo de cierre en lugares concretos de la costa africana y requiere una actuación europea que se refiere a África en su globalidad. Para hacer frente a la avalancha de inmigrantes sobre las Islas Canarias, se ha establecido un plan de actuación, se ha nombrado una Autoridad de coordinación de las mismas (Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para la participación del Grupo de Intervención de Emergencias y el Centro Coordinación de Emergencias y Seguridad en el CCRC, *BOC* n.º 55, 16.3.2006).

¹⁹ Las autoridades nacionales, regionales y locales se enfrentan a la necesidad de ofrecer servicios de acogida desde el punto de vista de la atención sanitaria, servicios judiciales, de seguridad, de transporte, policiales, de comunicación en idiomas propios y alojamiento, así como la integración en la sociedad civil o, en su caso, el internamiento en centros especializados que se encuentran frecuentemente saturados.

para ello²⁰. Pero, la implicación europea es imprescindible y ello pasa, como veremos más adelante, por la búsqueda de soluciones comunes y por la articulación de políticas comunitarias e intergubernamentales, internas e internacionales, que contemplen las necesidades de patrullaje y control, de salvamento y atención, de identificación y documentación, y de retorno, repatriación y reintegración social y profesional de los ilegales.

El terrorismo: existen otras conductas ilícitas que afectan a la actividad marítima y amenazan la seguridad en la UE y que, desgraciadamente, ha dejado de ser meros riesgos y se han concretado en actuaciones criminales terroristas²¹. La lucha contra ellas se ha convertido en prioritaria en todos los Estados miembros de la UE y en la propia Unión, para quién, la prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo en materia de seguridad son aspectos esenciales de la protección de las personas y de las infraestructuras críticas en el espacio de libertad, seguridad y justicia²².

Ciertamente, tales medidas destinadas a combatir estos actos criminales, serían incompletas sino tuviera en cuenta la dimensión marítima de la misma. En este sentido, y, aunque, los aviones siguen constituyendo, todavía, los principales objetivos de actos de esta naturaleza, lo pueden ser

²⁰ Para un mayor desarrollo de la relación frontera-migración-control puede consultarse: VALLE GÁLVEZ, A.: «Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 12, 2002, pp. 299 ss.; y, también, del mismo autor: «Control de fronteras y Unión Europea», *Movimientos migratorios y Derecho* (Remiro, A. y Martínez, C. eds.), Madrid, 224, pp. 67 ss.

²¹ De hecho, en el Documento «Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003», figura el terrorismo en primer lugar entre las amenazas que se ciernen sobre Europa, indicándose en él, como estas acciones ponen en riesgo vidas humanas, suponen grandes gastos, pretenden socavar la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades y representan una creciente amenaza estratégica para toda Europa.

²² Desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, la Unión Europea ha intensificado la lucha contra el terrorismo. Así, adoptó una decisión marco que invita a los Estados miembros a acercar a sus legislaciones y que establece normas mínimas sobre delitos terroristas. Después de haber delimitado estos delitos, el texto precisa las sanciones que los Estados miembros deben incorporar en su legislación nacional. Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de julio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo. DO L 164, 22.6.2002. Desde entonces son numerosas las iniciativas de la UE en esta materia, valga, ahora, como ejemplo citar el importante Programa específico 2007-2013 establecido la Decisión 2007/124/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2007, sobre «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad». DO L 58, 24.2.2007.

y de hecho lo están siendo los navíos y el transporte marítimo en general. Precisamente, una acción de esta naturaleza contra el buque de pasajeros *Achille Lauro*²³, fue la que motivó la adopción de una Convención internacional destinada a combatir estos actos, me refiero a la Convención de Roma de 10 de marzo de 1988 para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, completado por un Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, y enmendados el 14 de octubre de 2005, ampliándose, como consecuencia de ello, la lista de delitos y las posibilidades de visitas a buques de terceros Estados cuando existan motivos razonables para sospechar que dicho buque o una persona a bordo de él ha cometido, está cometiendo o va a cometer cualquiera de los delitos enunciados en el Convenio²⁴.

Estas normas convencionales tratan de responder a un riesgo real. En efecto los actos terroristas pueden producirse en cualquier momento y lugar y, claro está, el mundo marítimo no está al abrigo de ello, sino, más bien, por su naturaleza es especialmente vulnerable. Puertos europeos abiertos a todas las actividades, flota comercial y de pasajeros muy numerosa, centros turísticos de grandes dimensiones, pueden ser presa de acciones terroristas. Tomar medidas de prevención y de respuesta contra ello ni es sencillo, dada la extrema heterogeneidad de situaciones ni es, siempre, económicamente viable pues, en algunos supuestos, puede tener efectos perversos sobre la propia eficacia de las actividades marítimas, que

²³ La vulnerabilidad del transporte marítimo frente a acciones terroristas es evidente, distintos episodios tristemente así lo demuestran, por ejemplo, el ataque contra el trasatlántico griego *City of Poros*, el atentado contra el *USS Cole*, el atentado contra el petrolero francés *Limburg*, etc.

²⁴ La normativa convencional internacional, amplía las posibilidades de visita, como indicaba líneas arriba. Estas visitas sólo pueden producirse con el consentimiento expreso del Estado del Pabellón. Sin embargo, los Estados parte en el Convenio SUA tienen la opción de notificar al Secretario General que, con respecto a los buques que enarbolan su pabellón estén matriculados en él, se concede autorización a la parte solicitante para visitar y registrar el buque. Cuando un Estado parte adopte medidas contra un buque deberá respetar varias salvaguardas, como los requisitos de no poner en peligro la seguridad de la vida humana en el mar, velar por que todas las personas a bordo sean tratadas de conformidad con el derecho internacional, incluida la legislación sobre derechos humanos, realizar las visitas y registros de conformidad con el derecho internacional aplicable, notificar al capitán del buque la intención de realizar una visita y darle la oportunidad de contactar con el propietario del buque y el Estado del pabellón a la mayor brevedad posible. Debe evitarse el uso de la fuerza.

se verán penalizadas por el coste financiero y la dificultad operativa de la aplicación de estas medidas.

La delincuencia organizada: Europa es una sociedad prospera y consiguientemente objetivo destacado para distintos tipos de criminalidad organizada. Esta criminalidad, frecuentemente transnacional, tiene una dimensión exterior que puede, y suele, encaminarse a través de las vías marítimas, como ocurre, muchas veces, con el tráfico de drogas, de mujeres, de armas y con el, ya mencionado, de inmigrantes ilegales. Para luchar eficazmente contra la gran delincuencia internacional, cuyo peso en la economía mundial es muy considerable, es necesario mejorar la cooperación y coordinación entre los servicios nacionales de seguridad y Euro-pol y fortalecer la cooperación internacional con terceros Estados, armonizar las legislaciones penales y desarrollar medidas par incrementar la cooperación judicial entre los Estados. La Comisión Europea está trabajando en esta línea como apunta su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo «Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada»²⁵.

Las iniciativas de la UE se desarrollan en el marco de acuerdos internacionales. La seguridad interna está estrechamente vinculada a la seguridad externa. Por ello la UE promueve la cooperación internacional y se ha propuesto participar en los distintos instrumentos internacionales, como las Convenciones de la ONU sobre delincuencia transnacional organizada y corrupción²⁶.

La piratería: constituye una forma de criminalidad marítima que parecía enterrada en los libros de historia de la navegación, pero, esto no es así, sino que hoy conoce, desgraciadamente, un importante desarrollo, sobre todo en las aguas atravesadas por las rutas comerciales que frecuentan buques europeos. El Sudeste asiático y en particular Insulinda y el

²⁵ COM(2005)232.

²⁶ Posición común 99/235/JAI del Consejo, de 29 de marzo de 1999, relativa a la propuesta de Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada. DO L 87 de 31.3.1999. Decisión 2004/579/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, DO L 261 de 6.8.2004. Decisión 2001/87/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2000, referente a la firma del Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y de los Protocolos adjuntos sobre la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y contra el tráfico de emigrantes por tierra, aire y mar, en nombre de la Comunidad Europea, DO L 30 de 1.2.2001.

mar de China meridional, son las zonas donde se concentran, en buena medida, estas actividades criminales que no cesan de multiplicarse poniendo en peligro a las gentes del mar, a los pasajeros y al propio transporte marítimo. De ello son ilustrativos los datos de la OMI, que muestran como anualmente se comenten más de 250 actos de piratería o robo a mano armada, consumados o en grado de tentativa, contra los buques²⁷. La flota comercial y pesquera de los Estados miembros de la UE no escapa, obviamente, a este peligro, habiendo ya sufrido algunos asaltos de esta naturaleza, valga, ahora, recordar los que han padecido recientemente la flota pesquera o los cruceros turísticos operados por buques de Estados miembros de la UE frente a las costas de Somalia.

Los abordajes de navíos con uso de la fuerza y con la intención de cometer un robo u otro acto criminal, pueden tener diversos niveles de gravedad: un nivel bajo, equivalente al atraco a mano armada, durante el cual el buque es abordado y la tripulación y pasajeros desposeídos de sus bienes, dejando al barco partir una vez finalizada la acción; un nivel medio, en los que el abordaje va acompañado de ataques violentos y heridas o muertes, siendo frecuente que tales actos lo realicen grupos bien organizados; y un nivel alto cuando como resultado de la acción se produce una apropiación del navío que desaparece y que luego puede reaparecer aunque con otro nombre y pabellón. Pues bien, navíos con pabellón de Estados miembros de la UE y ciudadanos comunitarios sufren, como decía, de estas acciones en sus distintas intensidades, presentándose, en la actualidad, como un riesgo real que precisa la adopción de medidas adecuadas de protección marítima.

Existe, pues, una sensación de vulnerabilidad e inseguridad marítima en Europa, a lo que se unen amenazas reales que padecen las actividades marítimas en la UE. Ante esta situación, surge la necesidad de adoptar unas estrategias y unas medidas concretas, tanto legislativas como operativas. Ciertamente, algunos países y algunas regiones europeas resienten esta necesidad y urgencia de forma más aguda que otros países y regiones. Pues son ellos y ellas las que sufren, especialmente, las consecuencias financieras, humanas y materiales de hacer frente, en primera línea, a la inmigración irregular y a otros tipos de criminalidad relacionadas con el mar.

²⁷ La localización de estos actos criminales fueron: 97 en el Mar de China Meridional, 16 en el Estrecho de Malaca; 23 en Afrecha occidental; 25 en América del Sur y el Caribe, 51 en el Océano Índico y 48 en África oriental. Dos incidentes tuvieron lugar en el Océano Atlántico y otros dos en zonas del Océano Pacífico.

Situados en las «puertas marítimas» de Europa, soportan unos costes que, en buena medida, van a salvaguardar, también, los intereses generales de la Unión y, deberían ser, por ello, como subraya el Comité de las Regiones, en su dictamen sobre el Libro Verde, mejor distribuido entre todos²⁸.

III. LAS MEDIDAS PARA PREVENIR Y ENFRENTARSE A LOS RIESGOS

Distintas razones explican, como acabamos de ver, que hoy en la UE se aprecie un incremento de su vulnerabilidad marítima. Esta percepción es la que ha impulsado a la Comisión a proponer, en el *Libro Verde* examinado, la incorporación de medidas de protección marítima. Tales medidas para ser efectivas precisan de la adopción de una batería de normas que, hoy por hoy, en su mayoría no existen, y, de reforzar las capacidades humanas y materiales en este ámbito (a). Razones de simple economía justifican que estas medidas se apoyen en criterios de articulación y de complementariedad, que extraigan de lo que ya existe en la Unión y en los Estados miembros su máximo potencial, lo que resulta jurídica, política y económicamente bastante complicado (b).

1. LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS LEGISLATIVAS Y EL REFUERZO DE LAS CAPACIDADES OPERATIVAS DE LA UNIÓN

La Política marítima de la UE se sustenta, hoy en día y especialmente, en un entramado normativo complejo, construido en torno a tres ejes: la pesca, el transporte y la seguridad del medio ambiente. Solo, en los últimos tiempos comienzan a tomarse medidas destinadas a la protección marítima, la mayor parte de ellas, como veremos, se refieren, a la necesidad de combatir las conductas ilícitas que rodean el tráfico ilegal de inmigrantes, y ponen el acento en la necesidad de gestionar las fronteras exteriores marítimas de la UE y en incrementar la capacidad financiera y operativa para mejorar el reparto de la carga entre los Estados miembros derivada de la acogida y de la repatriación de estos inmigrantes clandestinos, así como en financiar programas de cooperación con los distintos países que desde el Sur se encuentran en la ruta de estas inmigraciones.

²⁸ Dictamen CDR 258/2006 fin «Hacia una política marítima de la Unión Europea», 68º Pleno, Bruselas 13 y 14 de febrero de 2007.

Las medidas que la UE comienza a definir en la lucha contra la inmigración ilegal por vía marítima deben aplicarse en un entorno jurídico internacional definido, esencialmente, por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM), donde, como es sabido, existen disposiciones que regulan los derechos y deberes de los Estados ribereños y de los Estados del pabellón por lo que se refiere a la navegación marítima en los distintos espacios. Como la actuación de los Estados miembros de la UE se suele producir en aguas territoriales de los mismos, tendrán que tener en cuenta lo que, al respecto, establece esta Convención, y, en especial, su artículo 19, que regula el paso inocente en el mar territorial. En él se dice que este paso no debe ser perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño. Como es obvio, ello no ocurre en el caso de la inmigración clandestina como, por lo demás, expresamente señala esta disposición en su apartado 2, g), al considerar, precisamente, como paso no inocente «el embarco o desembarco de (...) persona, en contravención de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios del Estado ribereño». Al no tratarse, pues, de un paso inocente las competencias de control del Estado ribereño se activan. Además, estas medidas se producirán en un ámbito en el que el Estado ribereño puede ejercer su jurisdicción penal sobre los hechos sobrevenidos a bordo de un navío [art. 27, a) y b)]. Estos controles podrán extenderse, así mismo, a la zona contigua (art. 33). El problema se presenta, claro está, cuando la navegación ocurre en alta mar, donde, la CNUDM reserva esta posibilidad a las autoridades nacionales del Estado del pabellón, que son las que pueden interceptar e inspeccionar el navío por motivos relacionados con la inmigración clandestina. Aunque, esta posibilidad se extiende, también, a un tercer Estado, cuando el buque no posee nacionalidad o ésta sea incierta (art. 110, 1º, d) y c), y art. 92, 2º), o cuando el Estado del pabellón dé el consentimiento para ello²⁹. Igualmente, cabría ejercer estos controles y abordajes en caso de que se estime que las condiciones a bordo del navío son peligrosas y precisan una acción de salvamento marítimo en virtud de lo dispuesto en la Convención SOLAS de 1974.

Por otro lado, estas medidas comunitarias, se enfrenta a una situación fáctico-jurídica, los inmigrantes clandestinos y quienes organizan este trá-

²⁹ Maritime Safety Committee: Interim measures for combating unsafe practices associated with the trafficking or transport of migrants by sea, MSC/Circ.096, 16.12.1998. El principio del consentimiento del Estado del pabellón constituye también el fundamento de las disposiciones del Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de inmigrantes.

fico saben que la normativa internacional marítima les abre unas expectativas que no tendría en el caso de usar unas vías terrestres para acceder al territorio europeo. Cabe recordar al respecto todas las previsiones establecidas para proteger a las personas en peligro en el mar, las obligaciones de los capitanes de los buques de acudir en su auxilio, la obligación de los Estados de organizar servicios de salvamento³⁰.

Frente a esta situación, los Estados y las Organizaciones internacionales competentes (la CE) están reaccionando, dibujándose una tendencia clara a la criminalización de las actividades de los organizadores de estas redes de tráfico humano, definiendo y reprimiendo la ayuda a la entrada y a la estancia irregular de estos inmigrantes. Exponente de esta tendencia es el Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, aire, mar, adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen transnacional³¹. Diversas posibilidades se están abriendo en esta línea. Así, un Estado podrá interceptar embarcaciones sospechosas que naveguen en alta mar, tras confirmación de la autorización del Estado del pabellón, incluso con recurso a la fuerza. Las autoridades que efectúen la interceptación deberán conformarse a las modalidades impuestas por el Estado del pabellón y tener debidamente en cuenta la seguridad de las personas, del navío y de la carga.

En desarrollo de estas nuevas vías se han ido celebrando acuerdos internacionales entre Estados de procedencia y Estados receptores de estos

³⁰ Todo ello puede suscitar problemas para los navíos y sus tripulaciones, como muestra gráficamente, los sucesos a los que se enfrentó el pesquero *Francisco y Catalina*, de pabellón español el 14 de julio de 2006 frente a las costas maltesas, al desviarse y recoger a un grupo de inmigrantes en situación de peligro y ver más tarde rechazada por parte de las autoridades maltesas el desembarco en la Isla de estos inmigrantes, iniciándose un largo e incomprensible periplo del buque con 51 inmigrantes a bordo que se prolongó durante dos semanas en medio de un embrollo diplomático. Un incidente parecido se ha vuelto a producir, en mayo de 2007, frente a la Isla de Malta, en el que se ha visto afectado un arrastrero de bandera española que ha tenido que socorrer a una embarcación de fortuna en la que iban un grupo de nacionales de Costa de Marfil, probables inmigrantes ilegales con destino a Italia, y que no fueron autorizados a desembarcar en Malta. Por lo que el buque español, con el apoyo de otro buque de salvamento español acabó conduciéndolos al puerto de Tarragona.

³¹ La Conferencia de las partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que tendrá lugar del 9 al 18 de octubre de 2006 examinará las medidas legislativas u otras medidas fronterizas que los Estado han adoptado para a) prevenir y detectar el tráfico ilícito de migrantes; b) prevenir la utilización de transportistas comerciales para actividades de tráfico ilícito de migrantes; y c) reforzar la cooperación con organismos de control fronterizo de otros Estados.

inmigrantes destinados a facilitar el control de los puertos, costas y aguas con la finalidad de entorpecer y reprimir estas actividades. Algunos acuerdos que podrían ilustrar tales prácticas serían, por ejemplo, el acuerdo entre Italia y Albania de 1997, o el acuerdo entre España y Senegal de 2006 o, en fin, el acuerdo entre España y Mauritania de 2006³². En el marco de estos acuerdos pueden preverse actuaciones de patrullas conjuntas, por ejemplo, es lo que está ocurriendo con las patrullas conjuntas de gendarmes mauritanos y guardias civiles españoles a bordo de patrulleras españolas.

Algunos países mediterráneos europeos están proponiendo acercar las patrullas navales que vigilan las costas de los Estados miembros a los países desde donde se inicia el tráfico marítimo ilegal de inmigrantes, bien con autorización del Estado costero, bien, además, en el marco de patrullas navales conjuntas. La idea sería interceptar las embarcaciones lo más cerca posible de la costa, con diversos propósitos, así el de proteger la propia vida de los inmigrantes a bordo de embarcaciones inseguras y devolverlos de inmediato a tierra del país de salida con la finalidad, además, de evitar situaciones, como las que hoy conoce las Islas Canarias, en las que los dispositivos de acogida están desbordados y podría ser difícil garantizar un trato humanitario adecuado.

Por lo que se refiere, ahora, a la base jurídica comunitaria de las medidas que persiguen mejorar la protección marítima europea esta es, relativamente, amplia. El Tratado de Ámsterdam, introdujo en la UE, nuevas competencias comunitarias en este ámbito, especialmente, en su título IV, con el artículo 62 del TCE como fundamento jurídico para la normativa relativa a los controles fronterizos y a la política de visados, y el artículo 63, apartado 3, del TCE como base explícita para las medidas relativas a la inmigración ilegal y la residencia ilegal, incluida la repatriación de los residentes ilegales³³. Sobre esta base jurídica y articulándolas con otras disposiciones comunitarias en otros ámbitos conexos se adoptan medidas concretas, tales como la organización de patrullas conjuntas,

³² España ha donado varias patrulleras a Mauritania para el control migratorio, con el objeto de reforzar la vigilancia de las fronteras del país. La tripulación ha sido formada en España y el servicio opera a partir de Nuadibú, el combustible y el mantenimiento de las mismas se financia por la UE.

³³ Una aproximación en este sentido es la que se encuentra en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «El planteamiento global sobre la migración un año después: hacia una política global europea en materia de migración», COM (2006) 735 final, 30.11.2006.

vigilancia y refuerzo de la capacidad de respuesta, mejora de la gestión de las fronteras marítimas exteriores de los Estados miembros de la UE, operativos de repatriación, etc.

En la lucha contra estas conductas delictivas ocupa un lugar destacado la gestión integrada de las fronteras exteriores (incluidas las marítimas) de los Estados miembros y, dentro de tal gestión, se ha dado un importante paso adelante en la UE con la creación, mediante el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, de una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex). Esta Agencia funciona desde el 1 de noviembre de 2005³⁴. Y, entre sus tareas, se encuentra la de asistir a los Estados miembros enfrentados a una situación que exige una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores, lo que puede producirse —y se está produciendo— en relación con una frontera marítima.

Además, sin perjuicio de las competencias de la Agencia, los Estados miembros pueden proseguir la cooperación establecida a nivel operativo con otros Estados miembros y/o países terceros en las fronteras exteriores cuando esta cooperación complete la acción de la Agencia. Eso sí, los Estados miembros tienen la obligación de informar a la Agencia de las actividades realizadas en el marco de esta cooperación al margen de la Agencia. Esta situación, donde se pone en evidencia la necesidad de una complementariedad entre las medidas nacionales y comunitarias, se está produciendo, por ejemplo, con la crisis de los cayucos que llegan o están intentando llegar a las Islas Canarias, donde la actividad de Frontex coexiste con la desplegada por el Gobierno español que ha acordado con Senegal y Mauritania unos operativos de patrullaje mixto de las aguas jurisdiccionales de estos países con la finalidad de interceptar estas embarcaciones.

³⁴ DO L 349, 25.11.2004, p. 1. Este órgano descentralizado, con sede en Varsovia, pretende mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión. Los objetivos de Frontex son: coordinar la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayudar a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; llevar a cabo análisis de riesgos; hacer un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asistir a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporcionar a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de control.

Ahora bien, el esfuerzo de Frontex, está en relación directa con las capacidades financieras y humanas de esta Agencia, y, por ahora es bastante modesto³⁵, va más en la línea de fomentar la coordinación de las acciones nacionales que en la de sustituir a estas por una acción comunitaria. En esta perspectiva se inscribe los operativos que está definiendo en el Atlántico occidental para intentar contener la avalancha de cayucos sobre las Islas Canarias, este es el caso de la operación conocida como HERA II definida en junio de 2006³⁶ y que comenzó a funcionar en agosto de ese año, previéndose que, mientras persista el problema, se irá prorrogando temporalmente³⁷; o en el Mediterráneo, la operación *Jasón*, esta vez, para las costas mediterráneas de Italia, Malta y Grecia³⁸. Estas actuaciones corresponden a una línea estratégica recogida por la Comisión en su Comunicación «*Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea*»³⁹, de crear una red de patrullas costeras permanentes y varios centros regionales de mando en las fronteras marítimas meridionales⁴⁰.

Estos dispositivos de protección marítima tienen, esencialmente, un objetivo disuasorio, aunque las cifras se esfuerzen por desmentirlo, pues

³⁵ La dotación presupuestaria para el 2007 del Frontex, gracias a la enmienda del Parlamento Europeo se eleva a 33,98 millones de euros.

³⁶ La decisión fue tomada el 2º de junio de 2006 en una reunión organizada en Madrid por Frontex, en la que intervinieron representantes de 14 países, la Comisión y Europol.

³⁷ Sobre estas operaciones, véase, ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., y VALLE GÁLVEZ, A. DEL: «La crisis de los cayucos. La Agencia Europea de Fronteras-Frontex y el control marítimo de la inmigración clandestina», *Tiempo de Paz*, n.º 83, 2006, pp. 19 ss.

³⁸ Los Estados miembros de la UE ha intentado otros operativos, con mayor o menor éxito, con anterioridad a éstos, por ejemplo, la operación *Ulises*, la operación *Magallanes I*, la operación *Alambra*, la operación *Dolphin*. Véase, entre otros, BOU FRANCH, V.: «La operación ULISES y la lucha en el mar contra la inmigración ilegal», *REDI*, n.º 1, 2003, pp. 556 ss.

³⁹ COM (2006) 733 final, 30.11.2006.

⁴⁰ El Consejo europeo, en su reunión de 14 y 15 de diciembre de 2006 invitó a Frontex ha establecer en colaboración con los países meridionales de la Unión concernidos (Chipre, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Malta y Portugal) una red permanente de patrullas costeras (*European Border Patrols Network*, EPN). La primera fase operativa se inició el 24 de mayo de 2007. Corresponde a Frontex el gestionar, a nivel central, un inventario de equipamientos técnicos de control y de vigilancia de las fronteras exteriores (*Centralised Record of Available Technical Equipment*, Crate). Las contribuciones de los Estados miembros es bastante importante: 21 aviones, 24 helicópteros, 115 navíos, 3 estaciones radar móviles, 167 dispositivos de vigilancia de fronteras y 191 dispositivos de control de fronteras.

la llegada masiva de inmigrantes ilegales por vía marítima no se ha detenido. A través del mismo se trata de interceptar las barcas antes de que abandonen el mar territorial del país de partida, aprehender a sus pasajeros y entregarlos a las autoridades locales. Por lo que se refiere al más desarrollado, el que opera en aguas del Atlántico, vemos como en él se están llevando a cabo distintas actividades desde el reconocimiento de inmigrantes ilegales (tiene desplazado allí un equipo multinacional de especialistas), hasta la coordinación de las unidades aéreas y navales que patrullan el Atlántico occidental, aportadas por varios Estados miembros (España, por razones obvias, Italia, Francia, Portugal, Finlandia y el Reino Unido). La Guardia Civil española coordina las labores operativas de vigilancia y control marítimo, mientras que el Cuerpo Nacional de Policía español hace otro tanto en lo referente a la identificación y repatriación de los ilegales.

Uno de los problemas a los que se enfrenta este operativo, como mencionaba, es su escasa financiación, pues cuenta con menos de cinco millones de euros procedente del presupuesto del propio Frontex y de los fondos ARGOS de la Comisión Europea⁴¹, cantidad que resulta irrisoria si la contrastamos con los elevados costes que supone mantener operativa una flota mínima de patrullaje y vigilancia marítima a lo largo de un año o si la comparamos con los gastos derivados del alojamiento, repatriación y reinstalación de los inmigrantes clandestinos. Aunque, aquí hay que mencionar una muy importante novedad, la introducida con la puesta en marcha del *Programa marco Solidaridad y gestión de flujos migratorios para el período 2007-2013*⁴² que tiene un componente marítimo importante, sobre todo por lo que se refiere al control y vigilancia de las fronteras exteriores y a la lucha contra la inmigración ilegal⁴³. Este Programa pre-

⁴¹ *El País*, 21 junio 2006, p. 33.

⁴² COM (2005) 123 final.

⁴³ El Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios se articula en torno a cuatro aspectos: la gestión integrada de las fronteras exteriores, con la creación de un Fondo para las fronteras exteriores; la política de asilo, con la prolongación del Fondo europeo para los refugiados (FER); la integración social, cívica y cultural de los nacionales de terceros países, con la creación de un Fondo europeo para la integración; y la lucha contra la inmigración ilegal y el retorno de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en el territorio de la UE, con la creación de un Fondo europeo para el retorno. El 9 de julio de 2007 se hicieron públicas las dos primeras propuestas de financiación del programa «Solidaridad en acción», los ámbitos cubiertos son el retorno de los inmigrantes clandestinos, el empleo de los repatriados, la información sobre la inmigración y los problemas ligados a la acogida de estos inmigrantes, mientras que la cantidad prevista alcanza

vé una ayudas que ya están comenzando a recibir los Estados miembros, así, España se ha convertido en el primer beneficiario europeo de estos fondos, en torno a 87 millones de euros⁴⁴.

De todos modos, y como es sabido, las autoridades comunitarias carecen de capacidad para exigir más medios de los Estados miembros, luego cabe suponer que cualquier refuerzo de este dispositivo debe pasar por la aceptación voluntaria de los países miembros a participar en él y a incrementar su aportación económica. Ante tal panorama, habría que explorar otras políticas comunitarias y, en concreto, pienso que, la que encierra más potencialidades, es la Política comunitaria de cooperación al desarrollo, en cuyo seno se podría definir un plan de acción concreto con financiación adecuada destinado a ayudar sobre el terreno a los países de origen y tránsito con el fin de combatir las razones que impulsan a emigrar. En este sentido, habría que hacer más operativo todo el arsenal normativo y financiero del Acuerdo de Cotonou de 2000, en especial, su artículo 13, que incluye dentro del denominado marco del diálogo político, la lucha contra la inmigración ilegal y la readmisión de nacionales⁴⁵, o el propio 10º FED con financiación para llevar a cabo estas actuaciones⁴⁶. O, en fin, la conveniencia de establecer programas europeos específicos de cooperación técnica y financiera con los países ribereños en desarrollo

los 14 millones de euros. Véase la información, «Gestion des migrations-solidarité en action: mise à disposition d'une nouvelle aide financière de la l'UE en 2007», *IP/07/1035*, Bruxelles, 9.7.2007.

⁴⁴ Esta cantidad se distribuirá de la siguiente forma: en el caso del Fondo de fronteras, España recibirá 60 millones de euros (cerca del 21,8% del total), además percibirá otros 20 millones de euros del Fondo de integración; del Fondo de retorno tendrá una ayuda de 4,3 millones de euros y, finalmente, del Fondo de refugiados recibirá 2,2 millones de euros. *El País.com*, 23.7.2007.

⁴⁵ En relación, con esta posibilidad, la Comisión señala que en 2007 se crearán *misiones del artículo 13* en las que participarán países africanos como Camerún, Etiopía, Ghana y Nigeria. Estas misiones —en 2006 ya se efectuaron tres— son llevadas a cabo por la Comisión con la participación de las embajadas de la Presidencia de la Unión en los países en cuestión. Además está previsto crear en 2007 un grupo de trabajo conjunto CEDEAO-UE sobre migración. Comunicación de la Comisión: «El planteamiento global sobre la migración un año después: hacia una política global europea en materia de migración», *op. cit.*, p. 5.

⁴⁶ La Comisión ha reservado al Programa de trabajo sobre migración y desarrollo una cantidad de 40 millones de euros (recursos del 9º FED) que será complementada por las contribuciones de los Estados miembros. El alcance geográfico de la iniciativa es el África subsahariana, el acceso a estos recursos y a los del 10º FED dependerá del resultado del diálogo entre la Comisión y el país socio sobre los resultados anteriores y los compromisos futuros en el ámbito de la gobernanza donde se incluye la migración.

de África con la finalidad de apoyar sus servicios de guardacostas nacionales y para la creación de un centro de coordinación e información marítima (por ejemplo, dependiente de la Organización Marítima de África Occidental y Central).

En este tema hay, sin lugar a dudas, una corresponsabilidad europea y africana, percepción que se refleja en la celebración en Rabat en julio de 2006 de una Conferencia Euro-Africana para tratar sobre inmigración y desarrollo que reunió a unos 60 países ubicados a lo largo de las rutas migratorias de África central y occidental⁴⁷. Esta idea es la que también presidió la reunión en Libia de una Conferencia ministerial sobre migración y desarrollo, los días 22 y 23 de noviembre de 2006, donde se adoptó una declaración destinada a preparar la acción conjunta entre África y la UE en torno a, entre otras cuestiones, la inmigración ilegal. Estos precedentes, que pretenden tener continuidad, van a concretarse a escala de diversas regiones de África donde se ubican rutas migratorias, en unas *plataformas de cooperación*, que reunirán a los países africanos, los Estados miembros de la UE y las organizaciones internacionales en un esfuerzo para gestionar la migración más eficazmente en interés de todos y que podría conducir a la adopción de acuerdos en la materia, el establecimiento de una red de «observatorios» sobre migración, y otras medidas de formación y apoyo a funcionarios de las fuerza y cuerpos de seguridad de terceros países.

Más allá, ahora, de la represión de este tráfico ilegal de inmigrantes, hay que destacar el importante papel que en materia de protección marítima están llamados a desempeñar los servicios nacionales de aduanas, encargados de la gestión integrada de las fronteras marítimas. Los servicios aduaneros constituyen la primera línea de defensa para el control de los pasajeros y las mercancías procedentes de países terceros, así como para la detección de importaciones ilegales de animales y productos animales y la constatación de infracciones de la normativa veterinaria. Las aduanas son los guardianes responsables de la protección frente a cualquier actividad peligrosa o incluso ilegal que pueda afectar al bienestar de nuestra sociedad⁴⁸.

⁴⁷ Sobre esta Conferencia véase el detallado estudio de FAJARDO DEL CASTILLO, T.: «La Conferencia Ministerial Euro-Africana de Rabat sobre la inmigración y el desarrollo. Algunas reflexiones sobre la política de inmigración de España y de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 25, 2006, pp. 924 ss.

⁴⁸ En diciembre 2001, el Consejo Europeo de Laeken solicitó «(...) al Consejo y a la Comisión que definieran los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores y que estudiaran las condiciones en que podría crear-

Para la Comisión⁴⁹ un enfoque común de los riesgos en las fronteras exteriores, incluyendo las marítimas, implica un marco: común, racionalizado, informatizado y completo. Y, supondría, definir, identificar y ponderar a escala comunitaria los riesgos prioritarios comunes; establecer, en una estructura organizativa que se debe precisar, perfiles de riesgos comunes que puedan regularmente adaptarse en función de los resultados; definir a escala comunitaria el tipo de control que debe efectuarse una vez seleccionados determinados riesgos y desarrollar normas de control.

Desde el punto de vista operativo, la Comisión también ha planteado la conveniencia de constituir equipos de intervención rápida en situaciones de riesgos imprevistos, mediante la creación de un cuerpo europeo de reserva que se pueda movilizar en cualquier momento y en cualquier punto⁵⁰. También ha señalado la posibilidad de crear un Cuerpo europeo de guardacostas para la aplicación de un sistema de sanciones penales y de una reglamentación que limite el tránsito en las ZEE, tomando como ejemplo el *US COST Guard*, y en cuya gestión tendría un papel importante la Agencia Europea de Seguridad Marítima⁵¹. Ahora bien, esta opinión no es compartida por la mayoría de los Estados miembros más partidarios de concentrar el esfuerzo en una armonización de los procedimientos y de la normativa jurídica de cooperación y de intervención (en la línea, antes comentada, de patrullas conjuntas), que en la creación de un Servicio de esta naturaleza, que consideran, podría provocar costosas duplicaciones.

En mi opinión, una de las principales dificultades a las que se enfrenta la gestión integrada de las fronteras marítimas exteriores de la Unión, pieza esencial de la protección marítima de la UE, es la de superar la distinción actual entre los controles que son competencia del primer pilar y los

se un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores». En respuesta a esta demanda, la Comisión elabora una estrategia europea integrada de la gestión de las fronteras exteriores que tiene en cuenta la pluralidad de sus dimensiones. El objetivo principal de esta estrategia consiste en mejorar la seguridad y los otros controles efectuados en la frontera exterior, facilitando al mismo tiempo la movilidad de los viajeros *bona fide* y del comercio legítimo.

⁴⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 24 de abril de 2003, relativa al papel de la aduana en la gestión integrada de las fronteras exteriores, COM (2003) 452 final - DO C 96 de 21.4.2004.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Directiva 2005/35/CE, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones, DOUE, L 255, 30.09.2005, pp. 11 ss.

que son competencia del tercer pilar y articular las respuestas, complementando, además, las acciones de los responsables nacionales. Solo, con un esfuerzo de coherencia, se podría mejorar el nivel de protección y no se comprometería la libertad de circulación de mercancías y el comercio legítimo. Todo ello pasa, previamente, por mejorar la articulación de las dimensiones «civiles» y «políticas» de las relaciones exteriores de la UE y de sus Políticas internas afectadas por estas amenazas contra la seguridad marítima y apoyar la gestión en un funcionamiento más activo de la Agencia europea FRONTEX, dotada del personal y los medios adecuados.

De estas amenazas, una la de las más serías, como veíamos, es la que puede concretarse en acciones terroristas contra el transporte marítimo y sus actividades conexas. Frente a ellas, las medidas que puede tomar la UE se fundamentarían en el art. 29 del TUE, que se refiere, con carácter general, a la necesidad de combatir el terrorismo. La lucha contra este tipo de delito grave conoce desde los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, del 11 de marzo de 2004 en España y de 7 de julio de 2005 en el Reino Unido, la máxima atención política y la Unión ha tomado muchas iniciativas, incluidas algunas en el ámbito de la cooperación policial, para incrementar la eficacia de los servicios de aplicación de las leyes de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo. También, la propia Política Europea de Seguridad y Defensa tiene una dimensión de lucha contra el terrorismo. En general estas actuaciones destinadas a prevenir actos terroristas con independencia de lugar donde se produzcan se basan, fundamentalmente, en la cooperación entre los servicios de inteligencia, los policiales y las autoridades judiciales. Así, los servicios de inteligencia vienen cooperando en la lucha contra el terrorismo en el marco informal del denominado «Club de Berna», en el que también participan otros países europeos. Esta cooperación se sustenta en la confianza mutua y la flexibilidad. Tras el 11 de septiembre de 2001, los servicios de inteligencia de los Estados miembros, siguiendo las conclusiones del Consejo de 21 de septiembre de 2001, han intensificado su coordinación en el «Grupo antiterrorista» (CTG) del Club de Berna. La cooperación antiterrorista institucional en la Unión dentro del tercer pilar se coordina en el Grupo de Trabajo Terrorismo del Consejo. Por lo que respecta a la cooperación policial se ha ido mejorando las relaciones entre las fuerzas policiales, Europol (que cuenta con un grupo de trabajo antiterrorista) y los servicios de inteligencia de los Estados miembros, se han creado equipos multinacionales para la recogida e intercambio de infor-

mación sobre terroristas, se efectúan reuniones de jefes de las unidades antiterroristas y los servicios de inteligencia de la policía, etc. Además, desde la perspectiva de la cooperación judicial y policial, habría que recordar, junto a la orden de detención europea, el mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo⁵², y la adopción en 2002 de una Decisión del Consejo relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo⁵³.

De lo que antecede, cabe extraer la existencia de una compleja y complicada red en la UE en esta materia, que suponemos de no muy fácil coordinación, y que se presume operativa no sólo en tierra, sino, también, en los espacios marítimos y en las instalaciones y actividades conexas con los mismos. Pues en estos ámbitos la vulnerabilidad ante actos terroristas es palpable, así, los buques pueden no sólo ser objetivo de atentados sino, también, ser usados como instrumentos para cometerlos, o pueden servir para transportar armas o materiales peligrosos, pensemos, por ejemplo, en el tráfico de contenedores. En este sentido, La Política marítima de la UE debe integrar los esfuerzos de coordinación desplegados por otras políticas europeas en la línea de la normativa internacional, mediante la formación de personal en las instalaciones portuarias y en los buques adiestrados en la prevención de actuaciones terroristas⁵⁴. Ahora bien, pueden surgir problemas derivados de la asunción de tareas policiales o semipoliciales que incumben habitualmente a la administración del Estado por las tripulaciones de los barcos así como por las autoridades portuarias lo que puede exponerlos a riesgos físicos o a tensión emocional, situaciones que se concilia difícilmente con la los derechos sociales de estos trabajadores.

Otras acciones destinadas a prevenir estas amenazas pueden encajar dentro de una visión amplia de la protección marítima. Este sería el caso, en primer lugar de las medidas destinadas a establecer un registro de datos sobre las personas que viajan a bordo de buques de pasaje procedentes de puertos de los Estados miembros de la Unión o con destino a los mis-

⁵² Decisión del Consejo 2002/996/JAI de 28 de noviembre de 2002, *DO* L 349 de 24 de diciembre de 2002.

⁵³ Decisión marco del Consejo 2003/48/JAI de 19 de diciembre de 2003. *DO* C 16 de 22 de enero de 2003.

⁵⁴ 2007/124/CE, Euratom: Décision du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général Sécurité et protection des libertés, le programme spécifique Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité *JO* L 58 du 24.2.2007, p. 1-6.

mos⁵⁵. En segundo lugar, las medidas relativas a las formalidades de información que deben satisfacer los buques que hacen escala en los puertos de los Estados miembros, relativa, entre otras cosas, al buque, las provisiones que transporta, los efectos en posesión de la tripulación, la tripulación y los pasajeros, la documentación que se retiene a la llegada o la salida del buque⁵⁶. Y, en tercer lugar, las medidas destinadas a mejorar la protección de los puertos⁵⁷ que, a veces, constituyen infraestructuras críticas de la Unión⁵⁸.

Además, para mejorar la protección marítima frente a amenazas terroristas cabría examinar la viabilidad de iniciativas seguidas por otros países, también enfrentados al fenómeno del terrorismo, pienso, en concreto en la práctica de los Estados Unidos de Norteamérica relativa al tráfico de contenedores, donde para mejorar la seguridad de los mismo se han establecido mecanismos que permiten compartir los datos relativos a las mercancías que pasan de un país a otro con el fin de seleccionar mejor el tráfico marítimo de alto riesgo⁵⁹. Este enfoque u otros parecidos podrían trasladarse a la UE, siempre y cuando fueran desarrollados a nivel comunitario y no dieran lugar a actuaciones unilaterales de sus Estados miembros con los terceros Estados. Ello posibilitaría la transferencia de información del punto donde resulta más fácil localizar la información y ésta es más completa, en particular en los países limítrofes y los países de destino o de partida en los que se encuentran las principales rutas comerciales marítimas de los buques que luego arriban a alguno de los mil puertos europeos y, en especial, a aquellos que concentran el tráfico de contenedores.

Combatir la *delincuencia organizada que amenaza las actividades marítimas* es también, como veíamos, un objetivo de la Protección marítima de la UE. Las medidas que se adopten en este campo, también, deben ser respetuosas del Derecho internacional que, en este ámbito, está conociendo

⁵⁵ Directiva 98/41/CE del Consejo, de 18 de junio de 1998, DO L 188, 2.7.1998. Directiva 2002/84/CE, DO L 324, 29.11.2002.

⁵⁶ Directiva 2002/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre las formalidades de información para los buques que lleguen a los puertos de los Estados miembros de la Comunidad y salgan de éstos, DO L 67, 9.3.2002.

⁵⁷ Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria, DO L 310, 25.11.2005.

⁵⁸ Comunicación de la Comisión sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas, COM (2006) 786 final, 12.12.2006.

⁵⁹ DO L 34 de 30.9.2004, *op. cit.*

una importante evolución. Ello se ve, especialmente, en una de las manifestaciones más evidentes de este tipo de delincuencia, el tráfico de estupefacientes, caso particular de criminalidad transnacional capaz de utilizar en su provecho las vías marítimas para exportar la producción hacia, entre otros destinos, Europa. En relación con ello, cabe subrayar como el escudo del pabellón viene dificultando considerablemente la represión de este tráfico en alta mar. Ciertamente, el art. 108 de la CNUDM es un avance en la materia al introducir la obligación de cooperar, pero ello siempre que se respete la competencia exclusiva del Estado del pabellón⁶⁰.

Ahora bien, desarrollando esta normativa, se ha adoptado la Convención de Viena de 1998 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, mediante la que se propugna la cooperación entre los Estados y se fijan unos plazos para que el Estado de pabellón conceda su consentimiento bajo ciertas condiciones acordadas en común con el Estado solicitante (art. 17). Sobre la base de esta Convención se han suscrito acuerdos internacionales, entre los que destaca el «Acuerdo relativo al tráfico ilícito por mar, que aplica el artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas» elaborado en el marco del Consejo de Europa y abierto a la firma en Estrasburgo el 31 de enero de 1995.

Estos acuerdos y otros de naturaleza bilateral, como el firmado entre Italia y España en 1990, van en la línea de reducir las competencias del Estado del pabellón hasta llegar a permitir que los navíos de un Estado intervengan fuera de sus aguas territoriales sobre navíos que disponen del pabellón de otro Estado.

En esta línea y a iniciativa del Gobierno español, el Consejo Europeo adoptó el acto por el que de conformidad con el art. 34 del TUE se celebró en el 2002 el Convenio relativo a la represión por las administraciones aduaneras del tráfico ilícito de drogas en alta mar, a su vez aprobado por los Estados miembros de la UE⁶¹. Su objetivo es establecer una cooperación entre las administraciones de los Estados miembros para eliminar el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas por vía marítima.

⁶⁰ Art. 108: «Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. 1. Todos los Estados cooperarán para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas realizado por buques en la alta mar en violación de las convenciones internacionales. 2. Todo Estado que tenga motivos razonables para creer que un buque que enarbola su pabellón se dedica al tráfico ilícito de estupefacientes psicotrópicos podrá solicitar la cooperación de otros Estados para poner fin a tal tráfico».

El Convenio concede a los Estados miembros la libertad de elegir los medios de sancionar los actos de posesión, distribución, transporte, trasbordo, almacenamiento, venta, fabricación o transformación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, cometidos dentro de embarcaciones. Si estas acciones se cometen fuera de las aguas territoriales de los Estados miembros, la jurisdicción corresponde al Estado de pabellón de la embarcación. Cuando se suponga que uno de los actos citados ha sido cometido, cada Estado miembro deberá conceder a los otros Estados miembros un derecho de representación. Este derecho da a las autoridades aduaneras de los otros Estados miembros la posibilidad de interceptar a los buques sospechados.

En la intervención de los buques por las autoridades aduaneras nacionales, éstas pueden: examinar y abordar la embarcación; examinar los documentos; identificar e interrogar a las personas a bordo; requisar la droga (si la hubiera); proceder a la detención de las personas responsables; conducir el buque hasta el puerto más cercano; inmovilizar la embarcación (durante el tiempo necesario).

Si la intervención se hubiera realizado sin motivos suficientes el Estado que la llevó a efecto es responsable de los posibles perjuicios y pérdidas causados. Antes de interceptar un buque, todo Estado debe enviar al Estado de pabellón las pruebas relativas a las infracciones cometidas. El Estado de pabellón debe responder en un mes, indicando si piensa intervenir o renuncia a su jurisdicción en beneficio del otro Estado. En cuanto un Estado decide intervenir el otro deberá enviarle toda la información pertinente que posea.

Se trata de un abanico de posibilidades que erosionan el principio de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón y refuerzan las competencias del control del Estado ribereño y que van en la línea de mejorar la protección marítima en la UE.

Las medidas destinadas a combatir *los actos de piratería* también testimonian la evolución del Derecho del mar en la línea que acabo de señalar y, en tal evolución, debería apoyarse las actuaciones comunitarias de Protección marítima. Veamos esta evolución. Frente a los hechos ilícitos que supone la piratería, el Derecho internacional ha reaccionado considerando que la represión de los mismos es una excepción a la libertad de navegación en alta mar, y, ha considerada que si tales actuaciones se pro-

⁶¹ *Diario Oficial* C 45 de 19.2.2002.

ducen en aguas jurisdiccionales de un Estado ribereño constituye un infracción penal cuyo castigo corresponde a dicho Estado.

La disposición clave en la materia es el art. 101 de la CNUDM, que proporciona una definición restrictiva de piratería. En efecto, en ella se nos dice que para que haya un acto de piratería debe darse un acto de violencia, de detención o depredación contra personas o bienes. Tal acto debe ser ilegal y su autor debe ser la tripulación o los pasajeros de un navío privado y debe dirigirse contra otro navío que se encuentre en alta mar o en aguas no sometidas a la jurisdicción de ningún Estado.

Pero, ocurre, como es sabido, que numerosos actos de piratería se cometen en aguas jurisdiccionales, o el buque que los comete se refugia en dichas aguas, en cuyo caso los navíos que lo persiguen deben cesar su persecución salvo que medie autorización expresa del Estado ribereño. Y no siempre este Estado tiene la voluntad o los medios para reprimirlos y de perseguir y condenar a sus autores⁶². Desarrollos jurídicos posteriores, especialmente, la Convención de Roma de 10 de marzo de 1988, van a ampliar esta noción, considerando infracción penal el acto de una persona que, ilícita o intencionalmente se ampara de un navío o ejerce el control mediante violencia o amenaza de violencia, cuando dicho acto se produce en alta mar o en aguas territoriales si dicho navío ha previsto un trayecto por alta mar.

Distintos procesos de cooperación regional, sobre todo en el Sudeste asiático tienden, aunque sin gran resultado, a establecer mecanismos de vigilancia naval conjunta o coordinada. También la OMI viene actuando a través, fundamentalmente, de su Comité de protección marítima, y mediante recomendaciones, circulares y misiones de investigación en estos temas.

Como repite la Asamblea General de las Naciones Unidas en sus sucesivas resoluciones sobre los Océanos y el Derecho del mar, los Estados y los organismos internacionales competentes deben actuar contra los actos de piratería y los atracos a mano armada cometidos en el mar adoptando medidas de prevención, y entre ellas, reforzando sus capacidades en este ámbito, indicando los incidentes y llevando a cabo investigaciones al res-

⁶² Valga, a título de ejemplo, la multiplicación de secuestros de buques que transportan ayuda alimentaria, fletados por el Programa Mundial de Alimentos de las UN frente a las costas de Somalia. Véase, Resolución de la Asamblea de la OMI sobre «Actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques frente a la costa de Somalia», A.979 (24).

pecto, traduciendo a justicia los presuntos autores, de conformidad con las disposiciones del Derecho internacional, y en particular, formando a las gentes del mar, el personal de los puertos y los agentes de la fuerza pública, y consagrando a esta lucha navíos y material adaptado e impidiendo las matriculaciones fraudulentas de navíos⁶³.

La UE, junto a otras potencias marítimas debería desarrollar programas de cooperación con ciertos Estados ribereños para inducirlos a abandonar esta permisividad frente a la piratería o para dotarlos de medios humanos y materiales de policía marítima. Además, la protección marítima que pretende construir la UE debe, también, estar atenta a esta evolución, en el sentido que va a reforzar las posibilidades de control de sus Estados miembros ribereños y, finalmente, la UE debería jugar con el peso de la acción exterior europea, su política comercial, la política pesquera internacional, y, sobre todo, los instrumentos que le ofrece la cooperación al desarrollo, para fomentar una práctica internacional en la dirección apuntada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. LA NECESARIA ARTICULACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS Y DE LAS CAPACIDADES OPERATIVAS DE LA UNIÓN

Parece obvio que para contrarrestar las amenazas —por esencia dinámicas y multidimensionales— que se ciernen sobre el transporte marítimo, las instalaciones y actividades conexas en la UE, no basta con prever respuestas, única y exclusivamente, policiales o militares, es preciso la combinación de muchos medios y la coordinación de acciones de las autoridades nacionales y comunitarias en este campo. Pero, además, estas medidas no deben detenerse sólo en Europa sino que deben abarcar, también, a los países donde la situación interna propicia la aparición de estos riesgos⁶⁴.

Coordinación, coherencia y complementariedad son, como en otros sectores de la vida europea, las palabras claves que permitirían progresar en la Protección marítima de la UE. Pero, para ello, es necesario, avanzar en una serie de ámbitos concretos. En este sentido, en el *Libro Verde sobre Política marítima*, la Comisión propone que se avance, en particu-

⁶³ A título de ejemplo, Resolución adoptada por la Asamblea General 56/12. Los océanos y el derecho del mar. A/RES/56/12, punto 29.

⁶⁴ En este sentido se pronunciaba el Consejo Europeo en su documentos: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 7.

lar en los siguientes aspectos⁶⁵: reducir las disparidades legislativas entre los Estados miembros; poner en marcha instrumentos internacionales como el Código ISPS; mejorar los intercambios de información entre los Estados miembros; constituir equipos comunes de investigación⁶⁶; reforzar la protección de las infraestructuras sensibles de la Unión; y mejorar la cooperación internacional⁶⁷, especialmente, con aquellos países con los que la UE mantiene estrechas relaciones en materia de tráfico marítimo.

Las medidas, por tanto, pasan por reforzar el arsenal legislativo, mejorar las capacidades operativas, a través del refuerzo de la coordinación entre los servicios de la Comisión y las Autoridades nacionales (y subestatales) competentes en la materia. Necesidad, además, de incrementar la aproximación integrada a nivel geográfico, de la gestión de las aguas jurisdiccionales de los Estados miembros o del control aduanero o de la seguridad de las mercancías importadas en la UE, a través de actuaciones como las desarrolladas por las Agencias europeas, entre las que destacan, por lo que ahora nos interesan, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Frontex a las que ya he tenido la ocasión de aludir.

El transporte marítimo y la infraestructura portuaria, de lo que depende considerablemente la economía europea, es fácilmente accesible y perturbable, como he adelantado, por acciones criminales. Los riesgos son múltiples y las consecuencias para la seguridad del transporte, de las personas que lo utilizan y del medio ambiente también lo son. La naturaleza de determinadas mercancías transportadas puede, además, incrementar tales peligros⁶⁸. Ante estas eventualidades, la mejora de la actuación normativa y operativa comunitaria supondría un incremento de la protección marítima. Pues bien, alguno de los ámbitos en los que se ha avanzado,

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 30.

⁶⁶ Decisión-marco del Consejo relativa a los equipos comunes de investigación. *DO* 20 de 20.6.2002, L 162.

⁶⁷ La Unión coopera, por ejemplo, con los Estados Unidos en el marco de la iniciativa sobre la seguridad de los contenedores (ISC) lanzada después de los atentados del 11 de septiembre. Acuerdo entre la Comunidad europea y los Estados Unidos de América que intensifica y amplía el campo de aplicación del acuerdo de cooperación aduanera y de asistencia mutua en materia aduanera con la finalidad de incluir la cooperación relativa a la seguridad de los contenedores y a cuestiones conexas, *DO* L 304 de 30.9.2004.

⁶⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y la Comité de las Regiones relativa a la mejora de la protección de los transportes marítimos. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de la protección de los navíos y de las instalaciones portuarias. COM (2003) 229 final, Bruxelles, le 2.5.2003

además de la gestión de las fronteras, se refieren a aspectos materiales del transporte (navíos, instalaciones portuarias, transmisión y recogidas de datos), otros apuntan a los medios humanos (en especial la necesaria identificación de las gentes del mar) y, unos y otros plantean la ineludible cuestión de la falta de medios económico para hacer frente a la magnitud y transnacionalidad de los problemas y a la inexcusable exigencia de mejorar la articulación y la complementariedad de las medidas y de los operativos existentes.

Consciente de estas dificultades, se ha dado un primer paso normativo en la CE, adoptándose un importante Reglamento en el que se establecen unas medidas comunitarias destinadas a mejorar la situación de los navíos y de las instalaciones portuarias frente a las amenazas de acciones ilícitas intencionadas, se trata del Reglamento (CE) n.º 725/2004⁶⁹, y en el se prevé —en conexión con el Reglamento (CE) n.º 884/2005— la organización por parte de la Comisión de inspecciones para comprobar la eficacia de los sistemas de calidad y las medidas, procedimientos y estructuras de protección marítima nacionales. La Agencia Europea de Seguridad Marítima prestará asistencia técnica a la Comisión en el desempeño de sus tareas de inspección de buques, compañías pertinentes y organizaciones de protección reconocidas.

Por otro lado, hacer frente a las amenazas que pesan sobre las actividades marítimas provenientes de actos ilícitos deliberados, pasa por establecer una red comunitaria exhaustiva de captación y gestión de datos marítimos y continuar con la integración y desarrollo de las redes ya constituidas con la finalidad de seguir el movimiento de los navíos que naveguen en las aguas jurisdiccionales de los Estados miembros. Se tratan de medios costosos y escasos que exigen una coordinación a escala comunitaria para que sean realmente eficaces⁷⁰.

Existe, pues, una evidente necesidad de disponer de datos de mejor calidad que proporcionen información en tiempo real de los movimientos

⁶⁹ El reglamento busca suministrar una base para interpretación y la aplicación armonizada, así como para el control comunitario de medidas especiales para reforzar la protección marítima adoptadas por la conferencia diplomática de la OMI en 2002 (modificación de la Convención internacional de 1974 relativa a la salvaguardia de la vida en el mar —Convención SOLAS— y el establecimiento de un código internacional relativo a la protección de los navíos y de las instalaciones portuarias-código ISPS).

⁷⁰ En relación con esta cuestión, véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2005, sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, COM (2005) 597 final.

de los navíos. Ello facilitaría a las autoridades nacionales la detección de comportamientos contrarios a la ley de éstos y la aplicación de eventuales sanciones. Ello se vería facilitado por una aplicación generalizada del Sistema de Identificación Automático (AIS), a través del cual se suministra, entre otras cosas, información sobre la identidad del navío, su posición, o su velocidad. Además, tal intercambio de datos, se puede ver facilitado gracias al sistema *Safe Sea Net*, gestionado por la Agencia Europea de Seguridad Marítima. Este y otros sistemas (por ejemplo, Galileo) podrán ser utilizados por los civiles y los militares, favoreciéndose, de este modo, la combinación de las informaciones procedentes de distintas fuentes. La interoperabilidad total de los sistemas de los diferentes Estados miembros es otra exigencia suplementaria y, debería, además, entrar en comunicación con los sistemas de los Estados vecinos.

Se trata, asimismo, de datos que al afectar a cuestiones de libertad, seguridad y justicia, pueden utilizar los canales de información propios a esta Política europea y, en concreto el *SIS II*⁷¹, que constituye un sistema de información común que permite que, gracias a un procedimiento de interrogación automatizado, las autoridades competentes de los Estados miembros dispongan de la descripción de personas y objetos. Descripción útil, en particular, en el marco del procedimiento de expedición de visados, al realizar los controles en las fronteras exteriores y las comprobaciones y demás controles de policía y de aduana efectuados dentro del territorio. En relación con la materia estudiada, se ha ampliado la lista de categorías de objetos buscados que pueden ser objeto de indicación y se han añadido, entre otros, las embarcaciones y los contenedores⁷².

Finalmente, y por lo que a la información se refiere, existe una base de datos militares de la UE que se utiliza actualmente en el marco de los mecanismos comunitarios de protección civil para responder a los atentados terroristas y que podría ser muy útil, también, en el marco de la aplicación de la Política marítima.

⁷¹ Règlement (CE) n o 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO L 381 du 28.12.2006, p. 4-23.

⁷² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El desarrollo del Sistema de Información Schengen II, COM (2001)720 final. Reglamento (CE) n.º 871/2004 del Consejo de 29 de abril de 2004 relativo a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo. Decisión 2005/211/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005 relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo.

Como se ve, todo ello exige la conjunción de una serie de actividades dependientes de distintas políticas intergubernamentales y comunitarias de la UE y de acciones emprendidas por las autoridades nacionales competentes.

Si estas medidas comentadas afectan a aspectos materiales vinculados al transporte marítimo, hay otras que, en cambio, se refieren a las tripulaciones de los buques. En relación con ello, se debe recordar que según la Convención 108 de la OIT sobre los documentos de identidad de las gentes del mar, los marinos pueden verse exentos de las exigencias habituales en materia de visas, en caso de permisos en tierra o si se encuentran en tránsito hacia su navío o cuando este parte. Pues bien, estos derechos pueden entrar en contradicción con las exigencias de protección marítima, ya que podría ocurrir que se utilice la identidad del personal del buque para infiltrar operativos terroristas o de delincuencia. Ante ello se apunta la conveniencia de revisar esta Convención y de pedir a los miembros de la tripulación la posesión de un documento que permita una identificación positiva y verificable. Se avanza, en este sentido, la posibilidad de exigir que el formato de los documentos de identidad suministrado por los países de origen de los marinos sea normalizado y se generalicen los documentos legibles electrónicamente. Ello, favorecería un mejor control de estas personas en la UE y no lesionaría sus derechos fundamentales ni los discriminaría respecto de los ciudadanos comunitarios y los nacionales de terceros Estados que residen o viajan en o por la UE, pues, a ellos también se les pide estar en posesión de un documento de identificación⁷³.

Por otra parte, estas iniciativas de la UE en materia de protección marítima con las que intenta reducir la vulnerabilidad de Europa, no están concebidas, lógicamente, como iniciativas autárquicas, sino que tienen un claro entronque jurídico internacional, que obedece a una sencilla realidad, las amenazas y riesgos que pretenden prevenir y sancionar no son locales, ni siquiera regional, sino que, frecuentemente, son mundiales. De ahí que la Política de protección marítima de la UE se conciba dentro del contexto internacional y abogue por una gestión de los mares y océanos hecha en cooperación con los restantes sujetos internacionales en el seno de foros internacionales⁷⁴. En este sentido, las medidas comunitarias de

⁷³ Reglamento (CE) n.º 415/2003 del Consejo de 27 de febrero de 2003 relativo a la concesión de visados en las fronteras, incluido a los marinos en tránsito, *DO L 349*, 7.3.2003, pp. 1 ss.

⁷⁴ En su Documento de presentación del Libro Verde, la Comisión subraya que «Lorsque l'Union européenne élabore de nouveaux concepts en matière de politique ma-

protección marítima se inspiran en las elaboradas en los foros y organizaciones internacionales competentes: la OIT, la ODM y, especialmente, la OMI⁷⁵.

De este modo, las enmiendas aprobadas por la Conferencia Diplomática de la OMI el 12 de diciembre de 2002, al Convenio SOLAS de 1974 para la seguridad de la vida humana en el mar, así como la elaboración de un Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP)⁷⁶, han propiciado e inspirado la actividad legislativa comunitaria en este sector, lo que ha llevado a la adopción de una batería de normas que incluso van más allá de lo exigido a nivel internacional⁷⁷.

ritime, elle souhaite les partager avec la communauté internationale. De même, lorsqu'elle est convaincue de la nécessité d'une nouvelle règle internationale, elle souhaite participer à sa conception de manière à user de son influence pour en favoriser l'introduction. En cas d'échec des initiatives menées sur le plan international, l'Union doit toutefois prendre ses responsabilités et étudier ses possibilités d'action dans le cadre du Traité», p. 5.

⁷⁵ Como consecuencia de los sucesos del *Achille Lauro* en 1985, la OMI adoptó una resolución y dos circulares en las que se recomendaba la adopción de medidas destinadas a impedir la comisión de actos ilícitos que pusieran en peligro la protección y la seguridad de los navíos y los pasajeros (A.584(14), MSC/Circ.443, MSC/Circ.754). En 1988, la OMI adoptó la Convención para la represión de actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la navegación marítima y un Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas situadas sobre la plataforma continental (Convención y Protocolo SUA que entraron en vigor el 1 de enero de 1992).

⁷⁶ El 12 de diciembre de 2002 la OMI introdujo una modificación en la Convención SOLAS (en el Capítulo XI-2) así como un Código internacional para la protección marítima de los navíos y de las instalaciones portuarias (ISPS 6 International Ship and Port Facility Security). Tanto la modificación SOLAS como la parte A del Código tienen un carácter obligatorio. Se aplican a los navíos de pasajeros, a los navíos de carga de un tonelaje bruto superior o igual a 500 toneladas, a las unidades móviles de prospección marítima y a las instalaciones portuarias que sirven al tráfico internacional. Estas disposiciones se refieren, entre otras materias, al equipamiento de los navíos, al sistema de identificación automática, a una alarma de seguridad, a la designación de responsables, al establecimiento de planes de seguridad, a la concesión de un certificado de protección marítima del navío, a la formación del personal...

⁷⁷ Véase en tal sentido y a título ilustrativo: el Reglamento (CE) n.º 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias (*DO L 129*, 29.4.2004, p.6; el Reglamento (CE) n.º 884/2005 de la Comisión de 10 de junio de 2005 por el que se fijan los procedimientos para las inspecciones de la Comisión en el ámbito de la protección marítima (*DO L 148*, 11.6.2005, p.25); la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2005 sobre mejora de la protección portuaria (*DO L 310*, 25.11.2005, p. 28).

Ahora bien, el fenómeno no es en una sola dirección sino que es recíproco, en el sentido de que la actuación comunitaria, también, acaba afectando a la propia regulación internacional. En efecto, a pesar del débil papel institucional de la CE en estas Organizaciones y organismos internacionales, lo cierto es que progresivamente se va sintiendo la influencia comunitaria, tanto a la hora de proponer y elaborar las normas como, sobre todo, en el momento de su aplicación, pues en este caso el factor de integración que une a los 27 Estados miembros actúa como catalizador de una aplicación armonizada y controlada y, en algunos casos, con medidas reforzadas o más avanzadas que las previstas a escala internacional⁷⁸, produciéndose un fenómeno de interrelación entre el Derecho internacional y el Derecho comunitario, similar al que se da en otros ámbitos que afectan al mar, como ocurre, por ejemplo, en el Derecho de la pesca o en el de la seguridad marítima⁷⁹.

Por otra parte, también, estas iniciativas de la UE, plantean nuevas situaciones por lo que se refiere al Derecho del mar, y posicionan a la Unión, dentro del grupo de aquellos que propugna cambios en el entramado jurídico marítimo actual. En línea con lo dicho, la Protección marítima de la UE, implica un fortalecimiento de las medidas de vigilancia del tráfico marítimo en aguas europeas⁸⁰, lo que conlleva, va de suyo, reforzar el control del Estado del puerto, lo que puede colisionar con las exigencias derivadas de la libertad de navegación y los derechos del Estado del pabellón.

Esta colisión que se produce desde el momento en que las autoridades comunitarias estiman que ciertos países descuidan sus obligaciones como

⁷⁸ MENSBRUGGHE describe este fenómeno con gran claridad, sobre la base del siguiente esquema «elle (la CE) transpose assurément les textes internationaux dans le droit communautaire mais elle les renforce par endroits, en impose una interprétation harmonisée et en assure le contrôle avec le souci d'éviter toute concurrence déloyale entre les ports», MENSBRUGGHE: *Op. cit.*, p. 153.

⁷⁹ Sobre esta interrelación he tenido la ocasión de pronunciarme ya con anterioridad, SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Derecho del mar y acción exterior de la Unión Europea», *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo* (F.M. Mariño Dir.), Madrid, 2006, pp. 357-376.

⁸⁰ Directiva 2002/59/CE de 27 junio 2002 relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento del tráfico marítimo y de información, donde se prevé el establecimiento de una red transeuropea de seguimiento del tráfico marítimo, llamada Safe Sea Net. Esta red integra las informaciones suministradas, en tiempo real, por los transpondedores de los navíos y permite a las autoridades operativas el conocer en todo momento la identidad, la posición y la carga de los buques que navegan en aguas europeas.

Estados del pabellón y permiten que sus barcos se dediquen a actividades ilícitas, ha llevado a las mismas a unir sus voces a aquellas que solicitan una revisión de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 o, al menos, un cabal cumplimiento de sus disposiciones, con la finalidad de que los Estados ribereños puedan estar en condiciones de mejor proteger sus aguas jurisdiccionales contra los riesgos derivados de navíos «peligrosos» en tránsito⁸¹.

Ante tal estado de cosas, la lógica normativa comunitaria se orienta hacia una intervención y una sanción de estas conductas ilícitas. Primeramente, sobre las desarrolladas en aguas sometidas a la soberanía y jurisdicción de los Estados miembros pero, también, en las que se producen en aguas libres, esto es, en alta mar, cuando dichos actos puedan tener repercusiones sobre personas o bienes europeos. Ahora bien, esta última tendencia emergente en la Política de protección marítima puede chocar con las disposiciones vigentes del Derecho del mar, donde, la ley del pabellón sigue ocupando un lugar predominante. También aquí, como en el ámbito de la protección de los recursos pesqueros, comienza a definirse un cambio en el principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón y un deslizamiento hacia otro principio, el de la jurisdicción prioritaria del Estado del pabellón, ocasionando la lógica erosión de los derechos del Estado del pabellón y el consiguiente incremento de las competencias del Estado rector del puerto, lo que, lógicamente, incide sobre la libertad de navegación provocando críticas dentro y fuera de la Unión Europea⁸².

⁸¹ Al calor de la catástrofe del Prestige, el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, dirigió una carta al Primer ministro griego, Presidente del Consejo Europeo, el 17 de enero de 2004, donde entre las medidas que debería adoptarse recoge, en quinto lugar que «L'Union européenne devrait prendre l'initiative de proposer une modification de la Convention des Nations unies sur le Droit de la Mer, afin que les Etats riverains puissent mieux se protéger, y compris dans la zone économique exclusive de 200 milles, contre les risques liés au passage de navires «a risque» en transit. A cette fin, la Commission demandera un mandat de négociation au Conseil, pour les compétences qui lui sont propres, et cordonnera l'action des Etats membres dans les autres domaines. Dans ce contexte, une initiative forte s'impose à l'égard des pays qui, en offrant des pavillons de complaisance ou par manqué de contrôle, ou par toute autre négligence, permettent que des bateaux dangereux et inadaptés circulent impunément dans les eaux internationales. La Commission proposera au Conseil d'agir directement vis-à-vis de ces pays, dont la plupart entretiennent des liens étroits avec l'Union».

⁸² Sobre esta evolución, puede consultarse SOBRINO HEREDIA, J. M.: «La mar, un escenario abierto», en *Mares y océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores* (Sobrinó Heredia, J.M., coord.), Valencia, 2007, pp. 23 y ss.

Como es sabido, de conformidad con el Derecho del mar la responsabilidad de crear condiciones que hagan posible la navegación marítima de los buques corresponde principalmente al Estado del pabellón. Ocurre que no todos los Estados del pabellón están en condiciones o quieren garantizar la seguridad y protección marítima de los buques que lo enarbolan. La falta de una definición del vínculo real, la base eminentemente económica del delicado equilibrio entre los derechos de navegación del Estado del pabellón y los derechos del Estado ribereño, obstaculizan actuaciones destinadas a mejorar la prevención y protección de las actividades ilícitas en el mar. Resulta obvio que la falta de un control efectivo por el Estado del pabellón puede dejar al sector naviero en situación de debilidad con respecto a terroristas o criminales, lo que a la postre significa incrementar la inseguridad de los propios países.

Frente a esta situación, la Comisión insiste, en su *Libro Verde sobre Política marítima*, sobre la conveniencia —dentro de una perspectiva de protección marítima— de examinar determinados mecanismos que permitirían derogar o suavizar la aplicación de principios tales como el, mencionado, de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón en cualquier circunstancia. En esta línea, adelanta la posibilidad de introducir técnicas de delegación o autorización mutua de controles, el establecimiento de acuerdos bilaterales en materia de apresamiento de buques, así como la conveniencia de poner en marcha mecanismos de actuación coordinada de las operaciones en estos ámbitos entre los Estados miembros, en razón del coste elevado de las mismas⁸³.

Además, se debería buscar armonizar los controles que se derivan de disposiciones nacionales, cuya aplicación diferenciada de un Estado miembro a otro es perjudicial para la seguridad del conjunto de la Unión. Un enfoque común de los controles y de los modos en que se efectúan, elaborado a nivel comunitario, permitirá reforzar la eficacia de la seguridad a escala de toda la Comunidad. Este enfoque no impide mantener también prioridades nacionales de riesgo, a condición de que se sopesen los controles fundamentales para la seguridad de todos los Estados miembros y se apliquen de la misma forma en todos los puntos de las fronteras marítimas exteriores, de manera a evitar cualquier riesgo contra la libre competencia.

⁸³ *Op. cit.*, p. 49.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Entre los propósitos enunciados en el Preámbulo de la CNUDM, destaca el de establecer un nuevo orden jurídico que promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos. En este trabajo hemos ido viendo como esto no siempre ocurre así, como la delincuencia en el mar ha aumentado, como se ha hecho más frecuente, manifestándose, a excepción de la piratería, bajo formas no previstas por los redactores de aquella Convención. Frente a tal situación la Comunidad internacional en general y la Unión Europea en particular, deben hacer frente a la creciente inseguridad marítima, proveniente no sólo de riesgos naturales o provocados por la navegación marítima, sino también derivados de actos ilícitos delictivos.

A diferencia de las amenazas contra la seguridad marítima que, ciertamente, están dando lugar a un impresionante cuerpo jurídico comunitario, aunque, una vez el accidente pasado y la alarma social mitigada, su aplicación se reduce de manera importante y resurgen los intereses nacionales frente al interés comunitario. Los riesgos a los que se refiere la protección marítima son una constante. No son episódicos o coyunturales, están y hay que cohabitar con ellos, no existe el riesgo cero, lo más que se puede lograr o intentar es alejar el peligro o prevenirlo.

Por ello, las medidas jurídicas y operativas que la incipiente protección marítima comunitaria genere deberían estar llamadas a tener una aplicación más continuada en el tiempo, integrada y generalizada. La amenaza, aunque a veces aparezca como individual, lo cierto es que se refiere a la UE en su conjunto. Pero, con frecuencia los Estados miembros no poseen funcionarios suficientemente formados para estas tareas, ni medios materiales y financieros para hacer frente a estas exigencias. Lo mismo se puede decir de los operadores privados que deben hacer frente a la formación de personal en estas labores y a la mejora del material empleado para prevenir estos riesgos, lo que puede tentarlos a huir hacia pabellones de conveniencia menos escrupulosos en la aplicación de estas medidas y por tanto más baratos, o, hacia puertos más complacientes.

Además, no todos los Estados miembros se ven afectados de la misma forma, no todos, pues, tienen la misma sensibilidad ante estos problemas. En cuanto a la financiación, sería necesario que los instrumentos financieros europeos contribuyeran al sostenimiento de la Política marítima de la UE en la gestión de estos riesgos —como ocurre ahora en el ámbito de

la inmigración irregular por vía marítima gracias al Programa de Solidaridad recientemente puesto en marcha. En relación con la distribución de los gastos sería, también, conveniente que se tuviera, debidamente, en cuenta las cargas soportadas, en el interés común, por ciertos Estados miembros, o ciertas regiones de los mismos, hoy, coyunturalmente, más necesitados de una real política europea de protección marítima, puesto que la geografía o la historia los sitúa en primera fila frente a los riesgos, esto es, en las «puertas marítimas» de la UE y de un mercado interior transversalmente afectado por estas amenazas.

Son, como hemos visto, amenazas reales que una Política marítima global e integrada no puede desconocer, pero cuya prevención y represión, va más allá de ella. Este requerimiento pone de relieve tanto la necesidad de coordinar las capacidades y recursos nacionales como la conveniencia de preparar respuestas a nivel comunitario, ya que, frecuentemente, estas situaciones desbordan las posibilidades nacionales y, en sintonía con el principio de subsidiariedad, podrían ser más eficaces si se incluyen en estrategias y acciones comunitarias que, por esencia, serían además más neutras comercialmente hablando.

El estudio muestra, igualmente, lo urgente de que la UE se dote de los instrumentos necesarios, sobre la base de la integración o de la cooperación intergubernamental, destinados a la vigilancia, la prevención y la respuesta a estas amenazas. Instrumentos que permitan la cooperación operativa y la realización de operaciones conjuntas en las zonas sensibles a los riesgos examinados —véanse, así, los esfuerzos que se están haciendo en relación con los patrullajes conjuntos—. Se trata, por otra parte, de unos mecanismos que deberían buscar el justo equilibrio entre la necesidad de garantizar la libre circulación de mercancías y de personas y la de asegurar un alto nivel de protección contra los actos ilícitos deliberados. También, tendrían que ser respetuosos con la legislación marítima internacional, lo que no evitará tensiones, pues van a tender a reforzar las competencias del Estado del puerto en detrimento de la libertad de navegación, posicionándose en estos casos en la tendencia de revisión de este principio clásico del Derecho del mar.

El enfoque común de los principales riesgos es, además, esencial en un espacio interior único como el europeo, como también lo es la cooperación internacional en este ámbito. En este sentido, la Política marítima de la UE introduce, tímidamente, un pequeño avance en esta materia. Tal vez, el más destacado sea el de enunciar la necesidad de una aproximación integrada a

estas cuestiones, lo que exige una actuación coherente, articulada y complementaria de la Unión que no solo se dirija a prevenir y combatir los actos ilícitos deliberados contra las actividades marítimas, sino también, a tratar las causas económicas, políticas y sociales que los motivan.

En suma, el Libro Verde de la Comisión al incluir la protección marítima dentro de una Política marítima europea que se pretende global e integrada va a dar, con las dificultades que he ido apuntando a lo largo de este trabajo, no sólo un paso jurídico y operativo importante, sino, también simbólico, al afirmar un hecho, muchas veces olvidado: Europa es, sobre todo, una «nación marítima».

LA PROTECCIÓN MARÍTIMA NUEVA DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: La inseguridad marítima y la criminalidad en el mar se han incrementado. Tal y como sucede, por ejemplo, con la piratería, el tráfico ilegal de inmigrantes y la constante amenaza de actos terroristas.

En la Unión europea, la heterogeneidad de las amenazas derivadas de estos actos ilícitos, unido a la diversidad de sistemas nacionales de gestión de riesgos, intensifica el peligro y dificulta la creación de un espacio de seguridad marítima. Ante esta situación se hace necesaria una respuesta común a estos riesgos. En este sentido, la política marítima de la UE introduce, aunque de manera tímida, un pequeño avance en esta materia.

El presente estudio analiza la naturaleza transversal de los principales riesgos y la necesidad de adoptar una respuesta comunitaria para mejorar la protección marítima, inspirada en los principios de subsidiariedad, cooperación leal, complementariedad y articulación entre las políticas nacionales, comunitarias e intergubernamentales.

PALABRAS CLAVES: Unión Europea. Política marítima. Protección marítima. Seguridad marítima. Subsidiariedad. Complementariedad. Actos ilícitos. Inmigración ilegal. Piratería. Terrorismo.

THE MARITIME SECURITY, A NEW DIMENSION OF THE MARITIME POLICY OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The maritime insecurity and the criminality at sea have increased, as it happens, for instance, with the pirate attacks, the illegal immigration and the menace of terrorist acts.

In the European Union, the heterogeneity of the menaces derived from these illicit acts, together with the diversity of national systems of risks management, intensifies the danger and hinders the creation of a space for the maritime security. Before this situation it is necessary a common reply to these risks. In this sense, the maritime policy of the European Union slightly introduces a small progress in this matter.

This research aims to analyze the transversal nature of the main risks and the need to adopt a Communitarian reply inspired by the subsidiary principles, loyal cooperation, complementarity and articulation between the national, communitarian and intergovernmental policies, in order to improve the maritime protection.

KEY WORDS: European Union. Maritime Policy. Maritime Safety. Maritime security. Subsidiarity. Complementarity. Deliberate illicit acts. Illegal immigration. Pirate attacks.

LA SÛRETÉ MARITIME, NOUVELLE DIMENSION DE LA POLITIQUE MARITIME DE LA UNION EUROPÉENNE

RÉSUMÉ: L'insécurité maritime et la criminalité en mer ont augmenté. C'est ce qu'il se passe, par exemple, avec la piraterie, l'intensification du trafic illégal d'immigrants et la menace constante d'attentats terroristes.

En ce qui concerne l'Union européenne, l'hétérogénéité des menaces découlant des actions illicites intentionnelles, en plus de la diversité des systèmes nationaux de gestion des risques, fait augmenter le danger et rend plus difficile la création d'un espace européen de sécurité maritime. L'approche commune des principaux risques devient essentielle. Dans ce sens, la politique maritime de l'UE introduit, quoique de manière timide, une petite avance dans cette matière.

La présente étude analyse la nature transversale des principaux risques et le besoin d'une réponse communautaire pour améliorer la sûreté qui soit inspirée dans les principes de subsidiarité, de coopération loyale, de complémentarité et d'articulation des politiques nationales, communautaires et intergouvernementales.

MOTS-CLÉS: Union Européenne. Politique maritime. Sûreté. Sécurité. Subsidiarité. Complémentarité. Actions illicites intentionnelles. Immigration illégale. Piraterie. Terrorisme.