

# EL DERECHO DE PERSECUCIÓN\* EN ALTA MAR: ¿DERECHO DEL ESTADO RIBEREÑO? O ¿EXCEPCIÓN DE LA LIBERTAD DE LOS MARES?

JOSÉ LUIS MESEGUER SÁNCHEZ  
*Doctor en Derecho*  
*Abogado*

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

La persecución ininterrumpida (**hot pursuit**), en cuanto institución de Derecho Internacional, consiste en el poder que todo Estado ribereño tiene para perseguir fuera de su mar territorial a un buque extranjero sospechoso de haber cometido una infracción contra sus leyes y reglamentos en cualesquiera de los espacios marítimos sometidos a su soberanía o jurisdicción. Esta persecución ha de ejercerse, necesariamente, por buques al servicio del Estado cumpliendo de manera concurrente todos y cada uno de los requisitos exigidos.

Pese a la práctica de los Estados contra buques sospechosos de dedicarse al contrabando y contra buques de corsarios y piratas, la persecución no alcanzó la categoría de institución de Derecho Internacional Público hasta avanzada la primera mitad del siglo XX gracias a los trabajos de la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de La Haya. Respecto a esta institución, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) constató en 1956 que “se trata de un derecho que no es discutido en Derecho Internacional”.<sup>1</sup>

---

\* La elección de este tema es un homenaje al Excmo. Sr. D. José Querol Lombardero, buen amigo y compañero, quien disertó sobre el derecho de persecución la última vez que coincidimos en Aulas del Mar, Cartagena 1999.

<sup>1</sup> Documento A/3159 y Corr. 1 (Ver en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956. vol. II, págs. 249-297, en especial pág. 281).

## 1. GÉNESIS DE LA INSTITUCIÓN

La persecución ininterrumpida, como otras instituciones recientes del Derecho del Mar –aguas interiores y zona contigua<sup>2</sup>–, tiene su origen en la doctrina. GILBERT GIDEL señala en su gran obra sobre el Derecho del Mar<sup>3</sup> la evolución científica de esta institución jurídica que, en el breve período que media entre 1894 y 1925, se ha movido pendularmente desde la duda inicial de su existencia a la máxima afirmación y a su negación absoluta, aunque en general la doctrina ha sido favorable a la existencia de este derecho.

En esquema, para el autor francés esta evolución se asienta en cuatro fechas decisivas. En 1894 –pese a la posición contraria del Relator Sir T. BARCLAY, que basado en la autoridad científica de J. BASSET MOORE, no consideraba conveniente aceptar la práctica de un procedimiento que no estaba todavía definitivamente formado–, el Instituto de Derecho Internacional votó unánimemente la extensión del derecho del Estado territorial a perseguir las infracciones cometidas en sus aguas territoriales. En este mismo sentido, en 1896, RIVIER afirmaba que la jurisdicción territorial de las aguas litorales era susceptible de extenderse a alta mar en virtud del derecho de persecución practicado durante tiempo dilatado por Gran Bretaña y Estados Unidos y que esta extensión podía considerarse aceptada por el consentimiento de los Estados.

En el extremo contrario deben situarse las sentencias arbitrales del jurista holandés ASSER en 1902 y la posición doctrinal de FEDOZZI en 1925. En los Asuntos de los buques americanos *James Hamilton Lewis* y *C. H. White*, detenidos por Rusia fuera de su mar territorial en virtud del derecho de persecución por infracciones de su legislación pesquera dentro de las tres millas, el árbitro negó formalmente la existencia de un derecho de persecución fuera del mar territorial, salvo que se establezca una excepción por acuerdo o convenio expreso a la regla que establece en Derecho Internacional que la jurisdicción de un Estado no se extiende fuera de los límites del mar territorial. Para GIDEL, FEDOZZI fue, al parecer, al último autor que se manifestó de manera absoluta contra la existencia de un derecho de persecución debido –según el autor italiano– a la incertidumbre de la práctica de los Estados en esta materia que estaba desprovista de

---

<sup>2</sup> J. L. MESEGUER. *Los espacios marítimos en el nuevo Derecho del Mar*. Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999, Capítulos Sexto y Octavo.

<sup>3</sup> G. GIDEL, *Le Droit International Public de la Mer. Le Temps de Paix*, 3 tomos, Liechtenstein - París, 1981 (Reimpresión de la edición 1932-1934).

todos los elementos necesarios para la existencia de una costumbre internacional<sup>4</sup>.

## 2. CONFERENCIA DE LA HAYA DE 1930

En 1927, la Sociedad de la Naciones creó un Comité Preparatorio con el mandato de elaborar unas “**Bases de Discusión**” sobre los tres temas generales incluidos en la agenda de la futura Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional a celebrar en La Haya en 1930. De estos temas sólo el segundo se refería al Derecho del Mar.

El Comité Preparatorio –en virtud de las respuestas recibidas de los Gobiernos consultados– incluyó en la Base n.º 26 del documento<sup>5</sup>, bajo el epígrafe “*Continuation en haute mer d’une poursuite commencée dans les aux territoriales*”, la persecución en alta mar como un derecho del Estado ribereño. Este derecho se reconocía bajo la concurrencia de tres condiciones: a) que la persecución se iniciase en las aguas territoriales<sup>6</sup> del Estado; b) por infracción de sus leyes y reglamentos; c) que no se interrumpa la persecución. El derecho de persecución cesaba por entrar el buque perseguido en el mar territorial de su propio país o de un tercer Estado.

Como reflejo explícito de la opinión de la doctrina imperante y de la posición de los Gobiernos sobre el alcance jurídico de la institución en estudio, esta Base señala que la persecución “*peut être continuée en haute mer et l’Etat riverain a la faculté d’arrêter et de juger le navire ainsi pour-suivi*”. En contrapartida de esta facultad, en caso de captura en alta mar, se impone la obligación de notificar sin retraso el hecho al Estado del pabellón del buque capturado.

Con mejor técnica jurídica y empleo acertado de una terminología más amplia y adecuada para un foro diplomático, la Conferencia redactó el artículo 11 del documento “Régimen jurídico del mar territorial” anejo al Acta Final de la Conferencia<sup>7</sup>. En este artículo, la expresión “puede ser continuada en alta mar” fue sustituido por la frase más ambigua “*peut être continuée hors de la mer territoriale*”; se pretendía así solucionar uno de los problemas planteados a la Conferencia que formalmente quedaba sin resolver –la existencia de la “zona contigua” al mar territorial–, a la vez

---

<sup>4</sup> *Ibid.* tomo III - 1, págs. 343 a 350.

<sup>5</sup> *Ibid.*, *op. cit.* en nota 3, t. III-II, pág. 792 y ss.

<sup>6</sup> En el texto final se consagró la expresión “mar territorial”.

<sup>7</sup> J. L. DE AZCÁRRAGA. *Legislación Internacional Marítima*, Madrid, 1955, págs. 15-19; G. GIDEL, *op. cit.*, t. III-II, págs. 794-799.

que se disimulaba la extensión de competencias estatales a alta mar, todavía fuertemente vinculada al régimen de la libertad de los mares. En definitiva, se reforzaba el poder del Estado para perseguir fuera de su mar territorial las infracciones a su legislación cometidas dentro de su territorio y espacios marítimos.

### 3. CONFERENCIA DE GINEBRA SOBRE DERECHO DEL MAR DE 1958

Después de la II Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas encargó a la Comisión de Derecho Internacional la elaboración de un informe sobre el estado de las distintas instituciones del Derecho del Mar con miras a proceder a su codificación o a favorecer su desarrollo progresivo, conforme a las actividades asignadas por su estatuto.

La CDI, en su octavo período de sesiones, elaboró un proyecto de convención de carácter unitario, de setenta y tres artículos, relativo a todos los espacios marítimos reconocidos en aquel momento. El informe<sup>8</sup> se presentó en el XI período de sesiones de la Asamblea General con la expresa recomendación de que convocara “una conferencia internacional de plenipotenciarios encargada de examinar el derecho del mar teniendo presente no solamente los aspectos jurídicos del problema, sino también sus aspectos técnicos, biológicos, económicos y políticos”<sup>9</sup>.

El derecho de persecución se incluye en el artículo 47 del informe. “En líneas generales, este artículo está basado en el artículo 11 del reglamento aprobado por la Segunda Comisión de la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930”<sup>10</sup>. Por tanto, pese al desplazamiento de situación –de estar en los artículos propios del mar territorial pasa a integrarse en alta mar– el contenido de este artículo, por su origen, participa más, como luego se verá, de la naturaleza del mar territorial que del régimen de alta mar. En relación con el artículo 11 de 1930, la CDI incluyó, además, otros cambios relativos a la persecución iniciada en la nueva “zona contigua” aunque sólo “por atentado a los derechos que la creación de dicha zona se proponía proteger”<sup>11</sup> y la persecución por aeronaves militares.

Por Resolución 1105 (XI), de 21 de febrero de 1957, la Asamblea General convocó una conferencia internacional de plenipotenciarios con el

---

<sup>8</sup> *Vid., op. cit.* en nota 1.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 251 y s.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 281.

<sup>11</sup> Sir G. FITZMAURICE se abstuvo respecto a la persecución comenzada en la zona contigua. Ver nota 10 en el informe citado en nota 1, pág. 252.

objeto de examinar el Derecho del Mar y plasmar el resultado de su trabajo en uno o más convenios internacionales o en otros instrumentos que estimase adecuados. La Conferencia tuvo lugar en Ginebra del 24 de febrero al 27 de abril de 1958. La Conferencia, además de otros instrumentos internacionales adoptó cuatro Convenciones (mar territorial y zona contigua; alta mar; plataforma continental; y, pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar).

El artículo 23 de la Convención sobre alta mar recoge el “derecho de persecución” con redacción casi idéntica a la contenida en el artículo 47 del informe de la CDI. Las diferencias radican, de una parte, en la inclusión de la zona contigua entre los espacios marítimos en los que el Estado ribereño puede iniciar válidamente la persecución por encontrarse en ellos el buque extranjero sospechoso de la infracción de sus leyes y reglamentos; en el caso de la zona contigua –como en el informe de la CDI– “la persecución no se podrá emprender más que por atentado a los derechos para cuya protección fue creada dicha zona”.

Otra diferencia importante consiste en la inclusión de un nuevo párrafo que prevé el resarcimiento de todo perjuicio o daño sufrido por el buque extranjero por haber sido interceptado o detenido en alta mar en circunstancias que no justifiquen el ejercicio del derecho de persecución.

#### 4. III CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Esta Conferencia se desarrolló en once períodos de sesiones, algunos dobles, de diciembre de 1973 a abril de 1982. En el último período de sesiones –el 30 de abril de 1982– aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar por 130 votos a favor, 4 en contra y 17 abstenciones; se quebraba, así, el criterio de acomodación de temas adoptado en la sesión de Caracas (1974) para alcanzar un acuerdo global por consenso.

La Conferencia, de conformidad con los antecedentes de 1956 y 1958, incluyó el derecho de persecución en los artículos correspondientes a alta mar. En líneas generales, el artículo 111 de la Convención de 1982 reproduce el artículo 23 de la Convención sobre alta mar de Ginebra con ligeras modificaciones de forma, pero de gran transcendencia en el fondo.

En primer lugar, estas modificaciones se notan en la introducción de nuevos espacios marítimos en los cuales puede iniciarse la persecución, bien estén sometidos a soberanía (aguas interiores, aguas archipelágicas y

mar territorial) o bien sujetas a derechos de soberanía (zona económica exclusiva y plataforma continental), sin olvidar la zona contigua sobre la cual el Estado ribereño ejerce unas facultades fragmentarias y especiales para la prevención y sanción de las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios.

En segundo lugar, por la especial naturaleza jurídica de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental, en el nuevo apartado 8 correspondiente al anterior apartado 7 del artículo 23 de la Convención de Ginebra, se ha sustituido la expresión “...interceptado o detenido en **alta mar...**” por la de “...detenido o apresado **fuera del mar territorial...**”.

## II. NATURALEZA JURÍDICA

La doctrina anterior a la consagración de la persecución como una institución de Derecho Internacional consideraba este derecho como una extensión en alta mar de la jurisdicción territorial del Estado ribereño. En este sentido, RIVIER antes citado y, en especial, G. GIDEL que incluye la persecución ininterrumpida en el tomo de su obra dedicado al mar territorial<sup>12</sup>. Para este autor el derecho de persecución es el complemento de aquellos otros que el Estado ribereño posee sobre los espacios marítimos adyacentes, de manera que “*le droit de poursuite es bien un droit au sens propre et non pas seulement une certaine liberté d’action admise au profit de l’Etat riverain per les usages internationaux*”<sup>13</sup>.

Esta elaboración doctrinal del derecho de persecución hizo posible que esta institución fuera regulada por la Conferencia de La Haya de 1930 en los artículos relativos al mar territorial, antes citados.

La doctrina contemporánea –sin duda por la especial colocación de este derecho entre los artículos relativos a alta mar tanto en el informe de la CDI de 1956, como en las Convenciones de 1958 y 1982– considera, por el contrario, que el derecho de persecución supone una excepción a la denominada “*ley del pabellón*” o una limitación a la libertad de navegación.

La “**ley del pabellón**” se formuló definitivamente por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el asunto del “*Lotus*” por sentencia de 10 de septiembre de 1927. La regla general establece que, en

---

<sup>12</sup> G. GIDEL, *op. cit.* en nota 3, t III-I, págs. 339 a 360.

<sup>13</sup> *Ibid.*, t. III-I, pág. 349.

virtud del principio de libertad de alta mar, en este espacio marítimo un buque no depende más que del Estado cuyo pabellón tiene derecho a enarbolar; o, con otra formulación, en alta mar, un Estado –salvo las excepciones consagradas por el Derecho Internacional– no puede ejercer su autoridad o jurisdicción más que sobre los buques que enarbolan su propio pabellón<sup>14</sup>.

Los autores que configuran el derecho de persecución como excepción a este principio<sup>15</sup> pasan por alto las competencias del Estado ribereño en los distintos espacios marítimos (aguas interiores, mar territorial, zona contigua, aguas archipelágicas, zona económica exclusiva) interpuestos entre la tierra firme y alta mar. Pero, sin duda, donde la contradicción entre “ley del pabellón” y el poder del Estado para iniciar la persecución aparece de manera más significativa es en las infracciones a las leyes y reglamentos del Estado ribereño que sean aplicables a la plataforma continental cuando ésta se extiende, más allá de 200 millas marinas, hasta el borde exterior del margen continental. En esta extensión, las aguas suprayacentes tienen la naturaleza de alta mar; en consecuencia, en virtud de la “ley del pabellón” no debería iniciarse persecución alguna del buque infractor, o solo sospechoso de infracción, de las leyes y reglamentos de aplicación a la plataforma continental. Este caso extremo avala la fundamentación del derecho de persecución en los poderes del Estado ribereño para sancionar –y en la zona contigua también prevenir– las infracciones a las leyes y reglamentos del Estado ribereño en todos y cada uno de sus espacios marítimos; la persecución inmediata e ininterrumpida de un buque en alta mar es una extensión de los poderes del Estado ribereño de sancionar las infracciones cometidas en su territorio y en sus espacios marítimos con la condición de que la persecución se inicie en tales espacios y sea ininterrumpida en alta mar hasta alcanzar el mar territorial del Estado del pabellón o de otro Estado.

Distinta a la institución consagrada por el Derecho Internacional es el pretendido derecho de persecución (?) establecido por Canadá en la

---

<sup>14</sup> J. L. MESEGUER, *op. cit.* en nota 2, pág. 228.

<sup>15</sup> Confróntese entre otros autores, J. L. DE AZCÁRRAGA, *Derecho del Mar*, I Madrid, 1983, págs. 180 y 186; A. HERRERO RUBIO, “Libertad de los mares”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, XV, Barcelona, F. Seix, 1974, págs. 375 a 413; D. MOMTAZ, “Le haute mer”, en R. J. DUPUY-D. VIGNES, *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Économica, 1985, págs. 337 a 374; J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 6.ª Edición, Madrid 1996, pág. 411; A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, Madrid 1997, pág. 698.

“*Coastal Fisheries Protection Act*”, de 12 de mayo de 1994<sup>16</sup>. El artículo 18.1 establece que

“cualquier acto u omisión, **que de ocurrir en Canadá constituiría una infracción a una Ley Federal, se considerará que ha sido cometido en Canadá** si ocurriera, en el transcurso de la aplicación de la presente ley:

a) **en la zona de reglamentación de NAFO**<sup>17</sup>, a bordo o por medio de un buque de pesca extranjero que haya servido para cometer una infracción del artículo 5.2.;

b) en el curso de una **persecución continuada** iniciada cuando el buque de pesca extranjero se encontraba en la zona de pesca canadiense o **en la zona de reglamentación de NAFO**”.

Para evitar cualquier duda que pudiese surgir en la interpretación de este texto sobre la naturaleza jurídica de la “**zona de reglamentación**” de NAFO, el art. 18.2.1 establece que todos los poderes –de arresto, entrada, pesca, embargo o de otro tipo– que podrían ejercerse en Canadá, podrán ser ejercidos a bordo de un buque de pesca extranjero,

“en caso de una **persecución iniciada en cualquier punto de alta mar** que no sea un mar territorial o aguas interiores de otro Estado que no sea Canadá”.

Estos supuestos establecidos en la Ley canadiense de 1994 constituirían una verdadera excepción a la “ley del pabellón” si mediase un acuerdo internacional autorizándola; tratándose de un acto unilateral, el artículo 18 constituye una violación de la “ley del pabellón” y, por ende, del Derecho Internacional. Pero esta unilateralidad ha sido salvada por Canadá propiciando la negociación y adopción del “**Acuerdo sobre aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones**

---

<sup>16</sup> Bill C-29, 1st Session, Thirty-fifth Parliament, 42-43 Elizabeth II, 1994. Cfr. J. L. MESEGUER, *op. cit.* en nota 2. págs. 253 a 257.

<sup>17</sup> El Convenio que crea la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO) distingue dos zonas: una amplia, denominada *Zona de la Convención*, que comprende todas las aguas demarcadas por los límites geográficos de la Organización incluidas las situadas por dentro de las 200 millas de los Estados ribereños; otra restringida, denominada *Zona de Reglamentación* que comprende sólo las aguas de alta mar situadas por fuera de las 200 millas. Cf. J. L. MESEGUER, “Acuerdos bilaterales y multilaterales de pesca suscritos por España: naturaleza y problemas”, en *La pesca española ante el reto del futuro*. Revista *Situación*, Banco de Bilbao, n.º 4, 1.984, pág. 77 a 91.

**Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias**”, aprobado en Nueva York el 4 de agosto de 1995<sup>18</sup>. Referencias explícitas a este Acuerdo se introdujeron en los proyectos de ley canadienses de 1996 y 1997<sup>19</sup>.

El Tribunal Internacional del Derecho del Mar, en su sentencia de 1 de julio de 1999 en “*The M/W ‘SAIGA’ (No. 2) Case*” (Saint Vicent and the Granadines v. Guinea) JUDGMENT, estudia ampliamente el artículo 111 de la Convención de 1982 sin hacer referencia alguna a la naturaleza jurídica de la “*hot pursuit*”<sup>20</sup>; el juez ANDERSON es el único que en su opinión separada afirma que el derecho de persecución es una de las excepciones establecidas por la Convención a la regla de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón consagrada en el artículo 92.1<sup>21</sup>.

Por su parte, los autores que conciben el derecho de persecución como una limitación de la libertad de navegación la refieren tanto a alta mar<sup>22</sup>, como a los demás espacios<sup>23</sup>. Esta concepción global resalta la autodefensa del Estado como base o fundamento de la persecución, se inicie y concluya en un espacio marítimo sometido a su soberanía o jurisdicción o continúe en alta mar.

En mi opinión, esta institución jurídica constituye un verdadero derecho que se atribuye a los Estados ribereños como prolongación fuera de su mar territorial de un poder de coerción, cuyo origen y justificación jurídica se encuentran en el derecho propio y privativo de esos Estados sobre los

---

<sup>18</sup> Publicado en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales”, Sección Cortes Generales, VII Legislatura, Serie D: Actividades Parlamentarias, núm. 159, de 15 de junio de 2001.

Para conocer contenido y alcance de este Acuerdo cfr. J. L. MESEGUER, *Los espacios marítimos... op. cit.* en nota 2, págs. 245 a 248. También J. L. MESEGUER “Conferencia de las Naciones Unidas sobre poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorias”, en *Industrias Pesqueras*; núms. 1647-1648, 1 y 15 de diciembre de 1995, págs. 45 a 47.

<sup>19</sup> J. L. MESEGUER, *Los espacios marítimos ...*, *op. cit.* en nota 2, págs. 257 a 259.

<sup>20</sup> Parágrafos 139 a 152. Cfr. en internet [http://www.un.org.Depts/los/ITLOS/Judg\\_E.htm](http://www.un.org.Depts/los/ITLOS/Judg_E.htm)

<sup>21</sup> [http://www.un.org/Depts/los/ITLOS/SO\\_Saiga\\_Anderson.htm](http://www.un.org/Depts/los/ITLOS/SO_Saiga_Anderson.htm)

<sup>22</sup> J.A. DE YTURRIAGA, *Ambitos de jurisdicción en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Una perspectiva española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1996, pág. 340.

<sup>23</sup> Cfr. R.-J. DUPUY, “La mer sous competence nationale”, en J. R. DUPUY-D. VIGNES, *Traité...cit.* en nota 15, págs. 219-273; T. TREVES, “La navigation”, en *Ibid.*, págs. 687-808.

espacios marítimos sometidos a su control<sup>24</sup>. La diferencia entre esta concepción y la de los autores que basan la limitación de la navegación en alta mar o en los otros espacios marítimos en la autodefensa del Estado descansa, a mi juicio, en que el poder de coerción privativo del Estado en su territorio y espacios marítimos sometidos a su soberanía o jurisdicción se extiende “**fuera del mar territorial**” como una norma imperativa de Derecho Internacional del mismo rango de “**ius cogens**” que la libertad de navegación.

Si la libertad de navegación tiene limitaciones, también la persecución está sometida a la concurrencia de requisitos estrictos para su legalidad, sin dejar por ello de estar ambas instituciones encaminadas a la efectividad del Derecho Internacional.

Por tanto, siempre en mi opinión, el derecho de persecución se deriva del haz de competencias que son propias del Estado para hacer cumplir sus leyes y reglamentos, prevenir y sancionar las infracciones cometidas en su territorio, aguas interiores, aguas archipelágicas, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental; en modo alguno puede considerarse una excepción a la “ley del pabellón” o una limitación a la libertad de navegación. La propia CDI en el comentario al artículo 47 de su informe, pese a su colocación entre los artículos de alta mar, como ya se ha citado, afirma que “en líneas generales, este artículo está basado en el artículo 11 del reglamento aprobado por la Segunda Comisión de la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930” sobre mar territorial; de esta manera, la CDI salvaba la naturaleza jurídica del derecho de persecución que corresponde al Estado ribereño.

Por último, debe destacarse también que el carácter de derecho en sentido propio que corresponde al Estado ribereño para iniciar y proseguir la persecución ha sido reforzado en el artículo 111 de la Convención de 1982 que enmienda la terminología empleada en el artículo 23 de la Convención de Ginebra sobre alta mar. Así, este artículo 23 se refiere en el apartado 5.b) a “la visita y registro de un buque en alta mar” que se encuentra regulada en el artículo 22 como derecho independiente al de persecución; también en el apartado 7 –al prever la indemnización por daños y perjuicios en circunstancias que no justifiquen el ejercicio del derecho de persecución– se hace explícita referencia a alta mar. Por el contrario, en ambos

---

<sup>24</sup> En relación a la “zona contigua” *ibid.* el informe de la CDI citado en nota 1, pág. 281 y T. TREVES, *op. cit.* en nota 23, págs. 706 y ss.

supuestos, los párrafos correspondientes del artículo 111 emplean la expresión “**fuera del mar territorial**” al igual que en el apartado 1 de ambos artículos.

### III. EJERCICIO DEL DERECHO DE PERSECUCIÓN

El artículo 111 incluye todos los requisitos y condiciones que el Estado ribereño debe cumplir en el ejercicio del derecho de persecución. Este largo artículo está estructurado en ocho apartados, uno más que el artículo 23 de la Convención de Ginebra sobre alta mar de 1958; los cuatro primeros apartados corresponden a la persecución de un buque por otro y el apartado 6, párrafo a) y b) a la persecución de un buque por una aeronave.

Este derecho **solo podrá ser ejercido** por los buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves al servicio del Gobierno y autorizados a tal fin (art. 111.5). No es necesario que el buque –o la aeronave– que dé la orden de detenerse a un buque extranjero que navegue por el mar territorial o la zona contigua –o por los demás espacios marítimos sometidos a su soberanía o jurisdicción– se encuentre también en tales espacios marítimos en el momento en que el buque interesado reciba dicha orden (art. 111.1).

#### 1. PERSECUCIÓN EFECTUADA POR UN BUQUE

**Inicio de la persecución.** Se podrá emprender la persecución de un buque extranjero cuando las autoridades del Estado ribereño *tengan motivos fundados* para creer que el buque ha cometido una infracción de las leyes y reglamentos de ese Estado (art. 111.1).

**Lugar de persecución.** La persecución podrá empezar mientras el buque extranjero o una de sus lanchas se encuentre en las aguas interiores, en las aguas archipelágicas, en el mar territorial o en la zona contigua del Estado perseguidor; la persecución podrá continuar “**fuera del mar territorial**” o de la zona contigua a condición de *no haberse interrumpido*. Si el buque extranjero se encuentra en la zona contigua definida en el artículo 33, la persecución no podrá emprenderse más que por violación de los derechos para cuya protección fue creada dicha zona (art. 111.1).

Asimismo, este derecho se aplicará, *mutatis mutandis*, a las infracciones que se cometan en la zona económica exclusiva o sobre la plataforma continental, incluidas las zonas de seguridad en torno a las instalaciones

respecto a las leyes y reglamentos de aplicación a estos espacios marítimos (art. 111.2). Como es lógico, por su reglamentación *ex novo* en el Derecho del Mar, este apartado no figuraba en el artículo 23 de la Convención sobre alta mar de Ginebra.

**Condiciones para el inicio de la persecución.** Concurrentes los requisitos anteriores (existencia de motivos fundados de infracción; que se inicie en los espacios marítimos del Estado ribereño; por buque o aeronave militares o asimilados; que la persecución sea ininterrumpida), la persecución no se considerará comenzada hasta que el buque perseguidor haya comprobado, por los medios prácticos de que disponga, que el buque perseguido o una de sus lanchas u otras embarcaciones que trabajan en equipo utilizando el buque perseguido como buque nodriza se encuentran dentro de los límites del mar territorial o, en su caso, en la zona contigua, en la zona económica exclusiva o sobre la plataforma continental (art. 111.4). Aunque no se dice de manera expresa no cabe duda que, en virtud del apartado 1 del mismo artículo, también puede comenzar la persecución cuando el buque perseguido, una de sus lanchas u otras embarcaciones que trabajen en equipo se encuentren en aguas interiores o en aguas archipelágicas de un Estado.

El concepto de “*trabajo en equipo*” de otras embarcaciones no pertenecientes al buque perseguido se introdujo en la Conferencia de Ginebra de 1958, en contra de la posición de la CDI que se negó a asimilar al caso de un buque que, situado fuera del mar territorial, una de sus lanchas se encuentra en dicho espacio, con el caso del buque que no estando en el “mar territorial, no emplea sus propios botes, sino otras embarcaciones”<sup>25</sup>. Este concepto fue incorporado al ordenamiento español con la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” del Instrumento de Adhesión de España a la Convención de Alta Mar<sup>26</sup>; la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1987 aplicó este concepto de “trabajo en equipo” de manera correcta para calificar los hechos como sujetos al derecho de persecución respecto a embarcaciones de porte menor que procedentes de tierra acudían a proveerse al *buque madrina*<sup>27</sup> situado fuera del mar territorial español<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> *Anuario... cit.* en nota 1, pág. 281.

<sup>26</sup> “B.O.E.” núm. 309, de 27 de diciembre de 1971.

<sup>27</sup> Expresión usada en la Convención de Ginebra.

<sup>28</sup> Vid. C. B. JIMÉNEZ PIERNAS, “Competencia territorial del Estado y problemas de aplicación del Derecho del Mar: práctica española”, en *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995, págs. 265 y ss.

Señala también el artículo 111.4 que no podrá darse comienzo a la persecución mientras no se haya emitido una señal visual o auditiva de detenerse desde una distancia que permita al buque extranjero verla u oírla. El Tribunal Internacional del Derecho del Mar, en su sentencia del Asunto “SAIGA” (n.º 2), destacó entre los motivos para no considerar el ejercicio del derecho de persecución conforme a la Convención de 1982, que no había sido emitida señal alguna visual o auditiva para ordenar a dicho buque que se detuviese<sup>29</sup>.

**Cese de la persecución.** El derecho de persecución cesara en el momento que el buque perseguido entre en el mar territorial del Estado de su pabellón o en el de un tercer Estado (art. 111.3). Aparece también aquí un reconocimiento de la extensión del poder del Estado ribereño para perseguir fuera de su mar territorial a cualquier buque sospechoso de haber cometido una infracción de sus leyes o reglamentos en los espacios marítimos bajo su soberanía o jurisdicción; la extensión de tal poder encuentra su límite natural, sólo, en el mar territorial de otro Estado, sea el del pabellón del buque o no. Se confirma así que, pese a la territorialización pretendida por algunos Estados, los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva o las competencias fragmentarias en la zona contigua son exclusivamente funcionales para la explotación de los recursos o para la prevención y sanción de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarias y de inmigración.

## 2. PERSECUCIÓN EFECTUADA POR UNA AERONAVE

Cuando la persecución se efectúa por una aeronave se aplicarán **mutatis mutandis** las disposiciones de los apartados 1 a 4 de este artículo (art. 111.6.a).

Según el apartado 6.b) del artículo 111, la aeronave que haya dado la orden de detenerse habrá de continuar activamente la persecución del buque hasta que un buque u otra aeronave del Estado ribereño, llamado por ella, llegue y la continúe, salvo si la aeronave puede por sí sola apresarse al buque. Para justificar el apresamiento “**fuera del mar territorial**”, la aeronave, además de haber descubierto al buque cometiendo una infracción<sup>30</sup>,

---

<sup>29</sup> Citada en nota 20. Parágrafo 147.

<sup>30</sup> “*O que tenga sospechas de que la ha cometido*”. Este concepto de sospechas es más amplio que el requisito establecido en el apartado 1: “*tengan motivos fundados para creer que el buque ha cometido...*”

debe darle la correspondiente orden de detenerse y mantener la persecución sin interrupción, sea por la misma aeronave, sea por otras o por buques.

### 3. CONSECUENCIAS DEL APRESAMIENTO

En el supuesto de que un buque sea apresado en aguas bajo la jurisdicción de un Estado y conducido hacia un puerto de ese Estado a los efectos de una investigación por las autoridades correspondientes “no se podrá exigir que sea puesto en libertad por el solo hecho de que el buque y su escolta hayan atravesado una parte de la zona económica exclusiva o de la alta mar, si las circunstancias han impuesto dicha travesía” (art. 111.7).

Por último, “cuando un buque sea detenido o apresado fuera del mar territorial en circunstancias que no justifiquen el ejercicio del derecho de persecución, se le resarcirá de todo perjuicio o daño que haya sufrido por dicha detención o apresamiento” (art. 111.8).

## IV. CONCLUSIÓN

El derecho de persecución es consecuencia del poder del Estado para reprimir las infracciones a sus leyes y reglamentos cometidos en su territorio o en los espacios marítimos sometidos a su soberanía o jurisdicción.

Bajo esta formulación general su naturaleza jurídica puede encontrarse en la *ratio essendi* del Estado o en los corolarios de la libertad de los mares. Si se toma en consideración la génesis doctrinal y la afirmación consuetudinaria de esta institución, el derecho de persecución (como afirmaba en el apartado II) toma su naturaleza jurídica del verdadero derecho del Estado ribereño a extender fuera de su mar territorial el poder de coerción que es propio del Estado, en virtud del Derecho Internacional, para la defensa de su territorio y de los espacios marítimos sometidos a su soberanía o a su jurisdicción. También puede fundamentarse en el *principio de efectividad*.

Por el contrario, si se tiene en cuenta la colocación de este derecho del Estado ribereño en la Convención de Ginebra sobre alta mar y en la Convención de 1982, podría apoyarse –en contra del origen consuetudinario de esta institución– que el derecho de persecución supone una excepción a la “*ley del pabellón*” o una limitación a la libertad de navegación. Con todo,

en mi opinión, no puede ignorarse, en este último supuesto, el reconocimiento que sobre la naturaleza jurídica de este derecho hace la Comisión de Derecho Internacional en su Informe previo a la Conferencia de Ginebra de 1958: “En líneas generales este artículo está basado en el artículo 11 del reglamento aprobado por la Segunda Comisión de la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930. Se trata de un derecho que no es discutido en derecho internacional”.

En definitiva, el derecho de persecución fuera del mar territorial es un verdadero derecho del Estado ribereño contra todo buque extranjero cuando existan motivos fundados para creer que el buque ha cometido una infracción de las leyes y reglamentos de ese Estado en su territorio o en los espacios marítimos bajo su soberanía o jurisdicción, aunque la persecución ininterrumpida aparente ser excepción de la denominada “*ley del pabellón*” o limitación a la libertad de navegación.