

LA DESVALORIZACIÓN DEL MAR PERUANO

THE SUBVALUATION OF THE PERUVIAN SEA

*Alejandro Deustua Caravedo**

RESUMEN

El Perú debe superar sus dificultades para definir su posición geopolítica, proyección e identidad marítimas que complican la definición de intereses nacionales económicos y de defensa correspondientes e incrementan las desventajas de un posicionamiento periférico en la cuenca del Pacífico.

Esta situación se refleja en la carencia de medios navales apropiados para potenciar la dimensión marítima del Estado, mejorar su conectividad y optimizar su comercio exterior.

Nuestro país debe redefinir su doctrina e intereses marítimos, consolidar su zonificación oceánica de acuerdo con la Convención del Mar y contribuir a definir mejor la dimensión geográfica de la cuenca del Pacífico. Mientras se densifica la capacidad portuaria y logística se podrá mejorar

* Magister en Relaciones Internacionales del SAIS de Johns Hopkins University (1987), Magister en Administración Pública (MPA) en John Kennedy School of Public Administration de Harvard University (1994). Se ha desempeñado como Asesor especial del equipo del Perú ante la Corte Internacional de La Haya en el caso de la controversia marítima con Chile, miembro del Consejo consultivo para asuntos del mar del Ministro de Relaciones Exteriores, Coordinador General del Foro Peruano de Relaciones Internacionales (FOPRI), Miembro fundador e investigador principal del Centro Peruano de Relaciones Internacionales (CEPEI).

la conexión con la costa asiática y el área del Pacífico. A esta tarea debe concurrir la Marina de Guerra y la Cancillería.

SUMMARY

Peru has to overcome serious difficulties in order to define its geopolitical position and maritime identity and projection which now obstructs a clearer definition of its security and economic national interests. These obstacles increase the disadvantages of its peripheric position in the Pacific Basin.

The current situation is expressed in the lack of adequate naval means needed to empower the state's maritime dimension, improve its connectivity and optimize its foreign trade.

Consequently, our country must redefine its maritime doctrine and interests, consolidate its oceanographic zoning in accordance with the UN Convention on the Law of the Sea and reorganize the geographic dimension of the Pacific Basin. While increasing its port and logistic infrastructure, these tasks should be assumed by the Peruvian Navy and the Foreign Ministry.

Palabras clave: mar peruano, intereses marítimos, situación marítima.

Keywords: Peruvian sea, maritime interests, maritime situation

— — —

INTRODUCCIÓN

Más allá de su sustancial condición andina y amazónica el Perú es también fundamentalmente un país marítimo, cuyas características civilizacionales fueron establecidas inicialmente por culturas preincas

(Caral, Chavín, Paracas) y luego por su determinante vínculo con el Imperio español, Europa y, por tanto, con Occidente.

Sin embargo, su carácter no parece haber progresado al paso que imponen los desafíos de la globalización y las condiciones estratégicas que surgen de la modernidad y de su nueva proyección asiática.

En efecto, perteneciendo al gran escenario del Pacífico, el Perú es también uno de los Estados que registra hoy mayor dificultad para definir su posición geopolítica, su proyección marítima efectiva, su dimensión jurídica universal y su identidad ciudadana. Eso debe cambiar.

Especialmente si esas limitaciones complican su status en el área, genera ambigüedades en la definición de intereses nacionales, agudiza las precariedades de su defensa y desatiende sus necesidades de comunicación oceánica. La suma de estas dificultades aumenta las desventajas que surgen de un posicionamiento periférico en la cuenca del Pacífico y obstaculiza la aspiración a incrementar su capacidad de poder en el área y mejorar su proyección.

1. LA IDENTIDAD MARÍTIMA

Si la cultura se redujera al ámbito de la sobrevivencia y a ciertas otras actividades humanas vitales, es posible que el desarrollo contemporáneo de la cultura marítima del Perú no haya otorgado a la costa peruana una identidad extraordinariamente superior o más intensamente marcada que la que caracterizó a las culturas precolombinas del área ni a las criollas de la era virreinal (cuando el Perú tenía una inserción exclusivamente imperial pero transoceánica).

Menos, si la cultura se refiere hoy a patrones de conducta inspirados en principios, ideas y formas de pensar que cohesionan a una nación a diferencia de los intereses que de manera contractual forman una sociedad (Birukou et al., 2009).

Y si bien la gran migración del campo a la ciudad, cuya dimensión masiva empezó a registrarse a mediados del siglo pasado, contribuyó a

concentrar a la mayor parte de la población peruana en su delgada franja costera, ello no implicó necesariamente que hubiera emergido un ciudadano cuya creativa conducta cotidiana estuviera íntima y vitalmente relacionada con el mar.

De ese aspecto cultural parecen haberse ocupado más bien instituciones públicas como la Marina mediante el desarrollo de sus propias actividades funcionales y de ciertos emprendimientos emblemáticos. Y también algunas organizaciones privadas como la Sociedad Nacional de Pesquería (cuyos integrantes corporativos son responsables de una buena parte del PBI nacional). A ellas se han sumado grandes gentes económicos en el desarrollo urbano y también pequeños como los que ejercen la pesca artesanal.

Pero esa evolución no incluye necesariamente al singular habitante costero que, en general, ha desarrollado más una preocupación metropolitana que una interacción trascendental con el mar.

Por lo demás, si la gran mayoría de nuestras exportaciones se transportan por vía marítima, éstas provienen del sector tradicional (alrededor de 74% en 2017 según COMEX lo que ciertamente no es ejemplo de una economía industrial que sustente una poderosa actividad marítima, como reclamaba Alfred Mahan (*The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783, Discussion of the elements of sea power*).

Mientras tanto, organizaciones encargadas de la cooperación científica plurilateral (y por lo tanto de creación de conocimiento o información) en el Pacífico Sur suramericano, como la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), se han encerrado en sí mismas completamente cegadas a su potencial cultural.

Y en parte por tradición, en parte por razón de Estado, a esta última característica corresponden las tareas que corresponden a la Cancillería en esta materia.

La situación anterior tiene un sustento reconocido en la primera mitad del siglo XX, si se toma en cuenta, por ejemplo, que los grandes debates sobre la identidad del hombre peruano, desarrollados por habitantes de la costa (que incluyen al migrante serrano), se centraron en torno de la

contradicción entre indigenismo e hispanismo, o se refirieron a la interacción entre la influencia de Occidente y la “síntesis viviente” de Belaúnde (1957). De ese debate sobre identidad estuvo ausente la condición marítima del sujeto cultural peruano.

De otro lado, tesis de política exterior peruana como la referida a las 200 millas (y sustentadas en la necesidad de proteger los recursos marítimos indispensables para la adecuada supervivencia del poblador costero) no parece ser hoy una realidad extraordinariamente distintiva, si se consideran, por ejemplo, hábitos esenciales y ya bien diversificados como los alimenticios que sustentaron antes una política.

Por lo demás, en términos civilizacionales (no políticos), el mar fue un gran ausente en el siglo XX. Su capacidad de gestación de identidad quizás se resumió mejor una reminiscencia de la vinculación ibérica, un escenario recordatorio de decimonónicos conflictos que marcaron nuestra historia en la Independencia y la Guerra del Pacífico además de un vínculo migratorio importante (aunque de menor dimensión que en el caso de otros vecinos) o un alegato ambiental institucionalmente no culminado de nuestra política exterior y otro fronterizo reciente de escasa vigencia en la memoria colectiva.

Si estos elementos influyeron en el carácter de ciertos lugares de la costa del Perú, apenas fueron parte de un escenario de actividad económica en los confines de la modernidad que las características estructurales del comercio han mantenido en lo esencial.

Y no tuvieron la intensidad cultural cohesionadora que debieron imprimir tres extraordinarios momentos de la vida nacional: la oposición a la reconquista española; la competencia marítima con Chile (tan marcada por la guerra del Pacífico, los elementos remanentes del tratado de 1929 y la cuestión de límite marítimo); y el panamericanismo marítimo (que, sin embargo, se expresó en una neutralidad hemisféricamente pactada). Estos tres acápitones (aunque más los primeros dos que el último) han dejado una cierta identidad marítima, pero quizás no en la medida suficiente como para imprimir un sello cultural predominante en los habitantes de nuestra costa.

Al respecto, puede mencionarse que ni siquiera la vital fundamentación jurídica de la tesis de las 200 millas, que tuvo influencia regional y global, ha

podido lograr una fuerza nacional prevalente, que permita, por ejemplo, el impulso necesario para suscribir el régimen internacional que más enriqueció esa tesis: la Convención del Mar.

Con las excepciones circunstanciales, institucionales o corporativas ya reseñadas, la identidad marítima del Perú, que debiera complementar su identidad continental contribuyendo a organizar la relación entre nuestra particular inserción externa y el carácter de nuestra economía y de nuestra geopolítica, no parece tampoco reflejarse en hábitos económicos cosmopolitas que aporte el ciudadano al mar, quien parece más influido por su arraigo local o regional y por nuevos medios de contacto con el mundo.

Por lo demás, los concretos instrumentos económicos, de transporte y de defensa acordes con la condición marítima –una importante flota naval y mercante, por ejemplo, casi siempre estuvieron por debajo de las necesidades nacionales, aún en los momentos de extrema urgencia.

Quizás por ello la definición de “lo marítimo” sea en el Perú más bien general que específica. Tanto que parece abarcar ríos y lagos de tierra adentro (Alfaro, 2010), marcada por la función de las diferentes actividades de la Marina (todas ellas indispensables) que prefiere integrar el conjunto de los escenarios hidrológicos que fluyen en sierra y selva en lugar de sustentarlos en el escenario estratégico marítimo distinguido esencialmente de los demás.

2. EL INTERÉS NACIONAL MARÍTIMO

De otro lado, la definición de los intereses marítimos nacionales tampoco parece tener ni la organización ni la racionalidad correspondiente a su relevancia nacional.

Organización que tampoco tienen las aspiraciones u objetivos que pudieran emanar de la sociedad peruana. Si la organización de intereses bien definidos fuera propia del ámbito de la reserva es probable que no corresponda a las aspiraciones que fundamentan la Nación, sino a las del Estado.

2.1. El Libro Blanco de la Defensa

En efecto, si nos guiamos por el último Libro Blanco de la Defensa, la identificación de intereses nacionales marítimos es allí tan infértil como la discontinuidad de esa publicación (su última versión pública corresponde al año 2005). En él solo encontramos una referencia específica al mar, que da cuenta, en términos generales, de la riqueza ictiológica del Mar Peruano, generada por la corriente de Humboldt y su relación con la cordillera de los Andes, además de la recurrencia del fenómeno de El Niño. De manera más general apenas, se describen en esa publicación las cuencas hidrográficas cuando se hace referencia a las características del territorio, además del pobremente sustanciado perfil geoestratégico del Perú (“país pivote” en Sudamérica, se dice sin esfuerzo intelectual geopolítico), con proyección bioceánica (característica cuestionablemente definida), y solo con “presencia” (una calidad pasiva) en la cuenca del Pacífico y en la Antártida. Además se destaca allí, una no sustentada autopercepción de país “eminente marítimo”, desde el punto de vista de las capacidades; se establece una aspiración bioceánica basada apenas en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA, tan promisoria como de tan poco y cuestionado desarrollo; y se plantea un perfil geopolítico definido en términos de limitaciones y solo de potencial regional mientras que el global es derivado, contradictoriamente, de una ineficiente interconexión con cinco cuencas hidrográficas.

Es evidente que algún tipo de interés nacional marítimo puede deducirse de ese inexpressivo cuadro. Pero si éste no se afirma de forma explícita, difícilmente podrá traducirse en objetivos que se realicen eficazmente mediante su proyección al exterior, e interactuar, en términos políticos y estratégicos, con terceros en el sistema internacional.

Por lo demás, es poco estimulante de la conciencia marítima el hecho de que dichos intereses aparezcan como apenas derivados del planteamiento de principios generales y, más implícitamente, del conjunto de amenazas generales externas e internas que el Libro Blanco plantea en el capítulo de políticas para la seguridad y defensa nacionales.

2.2. El dominio marítimo en planteamientos referenciales de política exterior

La situación no parece esclarecida ni mejorada por la referencia a los intereses que derivan del “dominio marítimo” que aparecen, por ejemplo, en Política Exterior Peruana de Carlos García Bedoya (1981). Allí los intereses marítimos aparecen relacionados solo a la nueva dimensión de las 200 millas, a la proyección a la cuenca del Pacífico y la Antártida, que se reconocen sin mayor detalle como complejas, jurídica, económica y geopolíticamente.

Si bien los objetivos de la época (década de 1980) se establecen en torno a la explotación de la riqueza marítima, a la salvaguarda del sistema del Pacífico Sur, a la resistencia de la presión de las grandes potencias marítimas y al fortalecimiento de las posiciones histórica y contemporánea del Perú en el Pacífico suramericano; todo queda envuelto en ambivalencias y en la total indiferencia a los desarrollos de la determinante III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que culminó exitosamente en esa década.

La primera y notable ambivalencia es el mismo término “dominio marítimo”, que, si bien ya se empleaba coloquialmente como ámbito, políticamente fue, al parecer, una transacción constitucional que no pudo resolver el conflicto entre las posiciones territorialistas y las de los defensores de la “soberanía funcional” en el Mar Peruano (Bákula, 1985) propia de las realidades del nuevo Derecho del Mar, que el Perú contribuyó a construir.

Tal contienda no solo generó incertidumbre sobre el tipo de soberanía y jurisdicción que corresponde al Perú en su ámbito marítimo, sino que parece seguir constituyendo un serio obstáculo para la adhesión del Perú a la Convención del Mar. Como se sabe, el Estado participó desde el inicio en la forja y la gestión de la tesis de la protección de los recursos marítimos hasta las 200 millas ganando y transigiendo posiciones como ocurre en toda negociación multilateral. Pero no la adoptó. Como es evidente ello coloca al Perú en una situación de debilidad frente al Derecho Internacional que rige la materia afectando uno de los factores sustanciales que definen al Estado (la adecuada relación con el Derecho Internacional) y quizás la percepción de los jueces que definieron el límite marítimo con Chile en La Haya.

2.3. El Acuerdo Nacional

De otro lado, las políticas de Estado del Acuerdo Nacional ciertamente son funcionales a la definición específica de intereses nacionales marítimos. Pero el grado de generalidad del Acuerdo, en el caso de la política de seguridad nacional (garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial; confrontar amenazas con la participación social y educación colectiva; disuadir, defender y prevenir conflictos; desarrollar la Amazonía y proteger la Antártida; y, la coordinación institucional de la defensa con la política exterior) es tan grande como la omisión del ámbito marítimo. El marco consensual del Acuerdo Nacional favorece el desarrollo del contexto adecuado para la definición potencial de los intereses marítimos, pero está lejos de precisarlos.

2.4. El interés nacional marítimo y el régimen jurídico internacional

Expresar públicamente el preciso interés nacional marítimo, en contraste con las aproximaciones generales al mismo, no solo es una tarea urgente, sino imprescindible, frente a la ambigüedad con la que es referido. Si esta característica parece evidente en lo estratégico y lo político, también lo es en lo jurídico.

El Perú –cuyos gobernantes se entusiasman al referirse a la calidad del mar peruano y a su liderazgo diplomático ad hoc– no ha logrado vencer la anacrónica resistencia de algunos sectores a que el Estado se incorpore al régimen universal que establece los principios y normas que gobiernan el escenario marítimo.

En efecto, aquellos que deniegan esta membresía al Estado en nombre de una anacrónica versión absolutista y territorialista de la soberanía nacional, no parecen entender que también niegan la adecuada vinculación nacional con el Derecho Internacional Público que rige el ámbito marítimo y que, en consecuencia, impiden al Perú incorporarse adecuadamente a la comunidad internacional que se organiza en torno de este dominio. Y tampoco entienden que, al hacerlo, incrementan la vulnerabilidad nacional, que generan la precariedad de objetivos nacionales marítimos y que, en consecuencia, participan de la inadecuada indefinición de los intereses marítimos.

Tal vulnerabilidad es clamorosa, en tanto el Perú se asocia así a un muy pequeño número de países renuentes a adherirse a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), suscrita por la gran mayoría de los integrantes del sistema internacional (168 Estados hasta ahora). Y su fundamento es antihistórico, porque cualquiera haya sido la posición original del Perú en la conformación del nuevo Derecho del Mar, el hecho es que contribuyó activamente a la formulación del régimen universal y que, aunque partiendo de posiciones regionales *ad hoc*, le permitió ejercer un rol de liderazgo de reconocida capacidad propositiva.

Esta situación de vulnerabilidad jurídica se ha agravado luego de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en 2014, que estableció el límite marítimo entre Perú y Chile. Para realizar esa delimitación, la sentencia de la Corte aludió de manera expresa y sustantiva a la Convención del Mar. Y recogió la declaración nacional de que el “dominio marítimo” era interpretado por el Estado peruano de acuerdo a la Convemar en la definición de las respectivas zonas marítimas (párrafo 178 de la sentencia).

En lo que respecta a Chile en cambio, en el mismo párrafo, la Corte recogió el hecho de que Chile sí había suscrito y ratificado la Convemar. Como es evidente, esa diferencia debe haber contribuido a la formación de la opinión de los jueces de la Corte sobre el establecimiento del límite marítimo mientras que, para la ejecución de la sentencia, ni siquiera se ha planteado la necesidad de la adhesión.

3. SITUACIÓN DEL PERÚ EN LA CUENCA DEL PACÍFICO Y DEFINICIÓN DE LA MISMA

Como puede verse en cualquier mapa de la cuenca del Pacífico, el Perú – especialmente la costa sur – se ubica en el punto más oriental y, por tanto, periférico y alejado de esa cuenca definida solo en términos geográficos. Esta situación es objetivamente distinta a la generalizada y tremendista opinión sobre el “excelente” posicionamiento peruano en la zona.

Si el 80 % (90 %, según el World Economic Forum, Año) del volumen del comercio global y 70 % de su valor se transportan por la vía marítima

(UNCTAD, 2018); el dominio del medio de transporte, la participación activa en rutas marítimas, el control de estrechos y posesión de puertos relevantes constituye un conjunto estratégico de activos, de los que un país marítimo no debiera privarse (y si ello ocurre, ese país debería adoptar medidas para compensar del detrimento estratégico y de estatus correspondientes).

3.1. Rutas

El desarrollo económico y el posicionamiento en la cuenca del Pacífico no contribuyen a que el Perú, ni ningún puerto occidental suramericano, sea escala prioritaria en las rutas principales de comercio marítimo. En efecto, según el World Shipping Council (Año), solo la costa oriental (es decir, la atlántica) suramericana se ubica entre esas rutas, aunque en los últimos lugares. Tal es el caso de las rutas Asia-costa este de Suramérica, Europa del Norte/Mediterráneo y costa este de Suramérica, y Norteamérica y costa este de Suramérica.

Si el escenario marítimo se definiera esencialmente por sus flujos económicos y menos por la interacción militar, he aquí una debilidad adicional. Si ésta tiene carácter estructural, los puertos peruanos, entre los que el Callao es absolutamente predominante en el ámbito nacional, podrían compensar su marginalidad vial con la mejora y construcción infraestructural que dé lugar a un mejor posicionamiento geopolítico. Pero esta última labor no está a la vista.

3.2. Estrechos

La mejora de ese posicionamiento sería posible si nuestra actividad marítima tuviera masa crítica suficiente para el uso y protección de los dos estrechos vitales para la región: el Canal de Panamá y el Estrecho de Magallanes. Pero no la tiene.

a) Panamá

En relación al Canal, nuestra capacidad portuaria es históricamente insignificante. En efecto, durante la Segunda Guerra Mundial fue más bien la base aérea de Talara antes que el Callao la que tuvo alguna relevancia en el monitoreo lejano del Canal (St. John).

En tiempos de paz –o de ausencia de actividad armada– la actividad comercial adquiere mayor relevancia geopolítica en relación al Canal, que permite el tránsito de 3% / 5% del comercio mundial (68 % del cual se dirige u origina en Estados Unidos) (Mariner Wang, *The Role of the Panama Canal in Global Shipping*) transportado en 12,000 buques al año, aproximadamente.

Para el Perú, el canal de Panamá es un estrecho vital, en tanto el 50% de los contenedores que exporta pasan por esa vía (ADEX). En el 2015 transitaron por él 18.8 millones de toneladas largas, vs. 160.7 millones de los Estados Unidos.

¿Tuvo o tiene el Perú la capacidad para proteger la pequeña proporción del tránsito comercial en relación al que transporta Estados Unidos? Quizás, no.

b) Estrecho de Magallanes

En relación a la alternativa interoceánica al canal de Panamá, el estrecho de Magallanes (y el pasaje Drake), el Perú no tiene ninguna capacidad de influencia o dominio, porque el estrecho pertenece y es controlado en su totalidad por Chile.

A pesar de su importancia estratégica, la dificultad de navegación inhibe un tráfico mayor (alrededor de 1500 buques por año) que el Perú tampoco emplea.

De esta manera la posición del Callao, más o menos equidistante del Canal de Panamá y del Estrecho, no agrega hoy mucho valor estratégico marítimo al Perú.

3.3. Cuencas

Aunque el océano Pacífico es la mayor masa de agua (y también el más profundo) en el mundo, duplicando al Atlántico, no parece disponer de la misma precisión de medidas cuando se describe su cuenca.

Debiera ser claro que, por definición elemental, pertenecen a una cuenca todos sus Estados ribereños. Pero esta evidencia no es diáfana, sin

embargo, cuando el interés estratégico de ciertas potencias u organismos participa de la definición, agregando o eliminado miembro (una práctica común).

Para unos, la cuenca está dividida en cuatro regiones (la cuenca Americana, la cuenca Asia Pacífico, la cuenca Australia Pacífico y la cuenca Polinésica u Oceánica) y sus escenarios comprenden parte del oriente (en realidad, occidente si el punto de vista es territorial) del Pacífico americano, desde Canadá hasta Chile; norponiente del Pacífico asiático, desde la Unión Soviética (Rusia) hasta Indonesia; sur-poniente de Australia, para referirse a Australia y Nueva Zelanda; y sur del Pacífico antártico (Moreno Laval, 1991). Su importancia parece marcada por el predominio de una de esas regiones (la del Asia Pacífico) por razones económicas y militares.

Al revés que la cuenca asiática del Pacífico, que se considera multidireccional pero especialmente horizontal, o este-oeste en relación con América, la cuenca americana es más bien vertical, o norte-sur. e implica la vertiente occidental de América (desde Canadá hasta Chile). Esta situación supone que los países más alejados del centro de la cuenca, como Perú y Chile (especialmente sus regiones del centro-sur y el norte, respectivamente) no solo no están favorablemente posicionados en la cuenca Asia-Pacífico, sino que se proyectan en tendencia costera natural norte-sur, antes que ligados a sus grandes mercados actuales en el eje este-oeste. Esta contradicción entre proyecciones basadas en los mercados y escenarios naturales, constituye un dilema geopolítico que debe resolverse.

En efecto, el principal destino exportador del Perú es Asia (47 % del total), pero nuestros principales proveedores comerciales son China y Estados Unidos (42.6 % entre los dos, con una ligera ventaja para China, en el 2017).

Si bien estos indicadores dan cuenta del predominio asiático este-oeste sobre el americano norte-sur en la inserción comercial peruana en la cuenca del Pacífico, el segundo, es evidente, sigue y seguirá teniendo una importancia vital. Esto es, a pesar del predominio de la cuenca asiática del Pacífico en nuestra interacción comercial, la fuerte incidencia comercial que la inserción peruana mantiene en la cuenca americana debiera reforzar nuestro posicionamiento en ella. Sin embargo, la total pérdida del control

sobre la conectividad comercial en el área, como veremos más adelante, demerita esa alternativa –que alguna vez fue una realidad, aunque precaria– minimizando las capacidades respectivas.

3.3.1. Visión del APEC de la cuenca

El foro más amplio de cooperación económica en el Pacífico, el Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC, se define como perteneciente a la región Asia-Pacífico y se organiza en torno de la promoción del libre comercio y de la inversión (que debía haber construido un área de cooperación e integración entre los países miembros desarrollados en el 2010, mientras que las economías en desarrollo deberían lograr el mismo propósito en el 2020 (APEC, 2010).

Sin embargo, la membresía del APEC (Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taipei -Taiwán, Tailandia, y Vietnam), que agrupa un tercio de la población mundial y representa alrededor del 60% del PBI global y 48% del comercio mundial, (Asia-Pacific Economic Cooperation, 2010), abarca Estados (o más bien “economías” desde la perspectiva del APEC) que superan a los de la “región Asia-Pacífico”, strictu sensu, sin que sus autoridades den cuenta de ello. La membresía del Perú es un caso puntual al respecto. Ello implica que ese foro principalísimo tampoco dispone de una definición objetivamente apropiada del escenario geográfico de la cuenca.

3.3.2. Visión del PBEC de la cuenca

De otro lado, el Pacific Basin Economic Council [Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico], una organización empresarial independiente fundada a iniciativa de Japón, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Canadá, para promover de manera apolítica la integración en la cuenca (incluyendo la APEC) incorpora, sin demasiada preocupación definidora en un escenario más amplio, a países de Asia, Australasia, las islas del Pacífico y las Américas (Australia, Brunéi, Canadá, Chile, China, Colombia, Ecuador, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taipei - Taiwán, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos y Estados Unidos (Marris & Overlana, 1997). Un

atenuante cabe en esta imprecisión: el PBEC como definidor del ámbito de la cuenca del Pacífico no puede ser tomado como referencia seria en tanto su membresía incluye fundamentalmente a empresas (1200 de 20 economías) cuyo origen, además, trasciende a la propia cuenca (el caso de los Emiratos Árabes Unidos, por ejemplo).

Si bien el APEC y el PBEC no dan una idea exacta de la dimensión regional de la cuenca, su importancia radica en la capacidad de crear vínculos económicos e infraestructurales en torno a ella. Estas dos organizaciones son factores de cohesión y de articulación de la cuenca antes que sus definidoras. Si no se tiene en cuenta esta precisión, el error geopolítico en los integrantes periféricos del área tenderá a incrementarse.

3.3.3. Visión de la Marina norteamericana sobre la cuenca

Desde el punto de vista estratégico, el documento de investigación The Challenge to the Pacific Command Strategy in the Pacific Rim (Stair Jr., 1993: 5) sosténia: “es mejor aproximarse a la Cuenca del Pacífico en términos de tres subregiones: Japón, las Coreas y China como una; Indochina –Viet Nam, Camboya y Lagos– como otra; y la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) –Tailandia, Malasia, Indonesia, Singapur, Brunei y las Filipinas– con Taiwán y Hong Kong como la tercera”. Como es evidente esta propuesta confunde nuevamente el Asia-Pacífico con una versión menor de la cuenca por razones operativas o estratégicas. Pero esa confusión podría obedecer también a percepciones equivocadas de la cuenca, bien enraizadas en parte de los oficiales de la Marina de la primera potencia: es bastante claro que esta aproximación, que compromete a la mayor superpotencia naval, es un caso bien explícito de cómo el interés estratégico supera a la precisión geográfica... y que, al respecto, excluye a Suramérica.

Igualmente, operativo y estratégico-militar antes que geográfico definido por la marina norteamericana, es el área de operaciones de su flota del Pacífico, cuyo comandante en Pearl Harbor afirmó que su ámbito de responsabilidades abarcaba “100 (1000) millas cuadradas, cerca de la mitad de la superficie de la Tierra, desde la Antártica hasta el círculo Ártico y desde la Costa Occidental (se introduce) en el Océano Índico”.

Sin embargo, cuando se observan los países que integran el área de responsabilidades de esa flota (Australia, Bangladesh, Bután, Brunei, Burma, Camboya, Fiyi, India, Indonesia, Japón, Kiribati, Laos, Malasia, Maldivas, Islas Marshall, Micronesia, Mongolia, Nauru, Nepal, Nueva Zelanda, Corea del Norte, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Samoa, Singapur, Islas Salomón, Corea del Sur, Sri Lanka, Tailandia, Timor Oriental, Tonga, Tuvalu, Vanuatu y Vietnam, entre los que está China (imaginamos que como referencia a Taiwán antes que a la República Popular) es evidente la ausencia de los países latinoamericanos.

Recién en el 2008 la Cuarta Flota pareció restablecerse como responsable de todas las operaciones en el Caribe, América Central y América del Sur.

¿Es ésta una omisión estratégica de la Flota del Pacífico norteamericana o es que en las instancias pertinentes se entiende que el área de operaciones navales de la primera potencia que concierne al Pacífico latinoamericano tiene otro carácter y otra naturaleza –quizás excepcional y menor- que influye en la definición de la cuenca del Pacífico?

La pregunta es pertinente porque, en lo que concierne a la Armada más poderosa del mundo, la responsabilidad referida al escenario hemisférico encierra un interrogante institucional: si el área parece reservada a la Cuarta Flota que, a su vez, depende del Comando Sur de los Estados Unidos, la pregunta relevante es la que interroga sobre si la región tiene alguna especificidad excepcional. ¿Al margen de la evidencia de su precariedad naval, sabemos cuál es su racionalidad?

¿Tiene algo que ver con la posición de expreso aislamiento americano de la primera parte del siglo XX? ¿No debiéramos tener claridad sobre esa especificidad regional?

Como conclusión preliminar de la situación expuesta se puede establecer que ni geográfica, ni económica ni geopolíticamente la cuenca del Pacífico está bien definida y que en ella se yuxtaponen o inciden diversas definiciones prácticas o funcionales, donde predominan las definiciones con las preferencias estratégicas de quienes comandan (Estados u organizaciones)

sobre los mandatos de la geografía. En ellas el Pacífico sur americano no parece bien definido y sí parece marginado o subordinado.

En ese marco, la ambigüedad de nuestro posicionamiento y proyección marítima emerge como uno de debilidad o de muy alta vulnerabilidad entre los menos poderosos. Si la marginalidad fuera el punto, ésta pudiera llegar al extremo, quizás, de impedir un adecuado despliegue de fuerzas y capacidades en el caso de alguna emergencia.

Ello constituye un problema conceptual, estratégico y operativo para el Perú que el Estado debe contribuir a resolver mediante definiciones de su ámbito de influencia distintas a las meramente simbólicas como la del “Mar de Grau”.

3.4. Conectividad

En términos de conectividad definida como el establecimiento de vínculos externos por diferentes agentes de la sociedad antes que, por el gobierno, se puede considerar lo siguiente.

3.4.1. Comercio

Como muestra del predominio del escenario del Pacífico en nuestro comercio exterior se destacó más arriba que el principal destino exportador del Perú es Asia (47 % del total) y nuestros principales proveedores comerciales son China y Estados Unidos (42.6 % entre los dos con una ligera ventaja para China en el 2017). Estas dimensiones de comercio dan cuenta del alto grado de inserción económica relativa (una forma de conectividad no infraestructural) que tiene el Perú en ese escenario. Esa dimensión mercantil se desagrega en el comercio que el Perú registra con China (23.2 % del total en 2016, Santa Gadea, 2018); con los países del CPTPP (Comprehensive And Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), es decir el TPP (Trans-Pacific Partnership) sin Estados Unidos (14.3 %); y con Estados Unidos (una alta proporción del 18.5 %, que el Perú comercia con esa potencia, se realiza con o a través de sus puertos del oeste).

Estas cifras muestran que la inserción dominante del Perú en la cuenca, que corresponde a las dos mayores potencias del sistema internacional, tiene las ventajas correspondientes a la gran escala de esos mercados

comprometidos, pero también las desventajas propias de la dependencia estratégica de esos centros.

En el caso de las desventajas no solo la actual tensión comercial entre Estados Unidos y China complica esa predominante inserción dual desde el punto de vista de la interacción comercial (distorsión del comercio, que implica dificultades de acceso, menor demanda asiática, mayores precios de importación, entre otros), sino que también consolida un tipo de relación estructural (fundamentales exportaciones peruanas de materias primas sin mayor valor agregado e Importaciones de bienes manufacturados, semejando muy viejos y denunciados esquemas de dependencia innovados sólo por una mayor diversificación de productos de la misma naturaleza), que a estas alturas ya debíamos haber modernizado.

3.4.2. Transporte

A pesar de que la masa crítica del comercio exterior peruano radica en el Pacífico, el Perú carece de medios navales que transporten la carga correspondiente a esos flujos, añadiendo aún más asimetría estructural, y simultáneamente disminuyendo, comparativamente, su potencial de interacción y de creación de interdependencia no vulnerable con los mercados de origen o destino.

Al respecto se podría cuestionar la premisa arriba descrita destacando el muy auspicioso hecho de que, en Sudamérica, el Perú sea reconocido como el cuarto país mejor conectado en el ámbito marítimo, (superado por Panamá, Colombia y México, y seguido por Chile) según la UNCTAD (2018: 34).

Pero esa conectividad está controlada por empresas navieras que son, por el origen del capital, chilenas (Compañía Chilena de Navegación Interoceánica –CCNI, y Compañía Suramericana de Vapores – CSAV); europeas (Compagnie Maritime d’Affrètement - Compagnie Générale Maritime -CMA CGM- de Francia, Hamburg Sud (HS) de Alemania, Maersk Sealand (MS) de Dinamarca, Mediterranean Shipping Company (MSC) de Suiza; norteamericanas (Seaboard Marine - SM); asiáticas (Mitsui OSK Lines - MOL de Japón; Evergreen de China - Corea); y brasileñas (Libra) (en González Vigil et al., 2012).

Ello ocurre en un marco en el que la participación en el mercado del transporte marítimo vinculado a los países en desarrollo representa alrededor del 60 % del total del comercio (y 63 % en relación a las importaciones) según la UNCTAD (2018), agravando para el Perú el problema la ausencia de una flota mercante nacional. Esta carencia no mejora en la región, pues solo Brasil (puesto 28) aparece en el ranking de los 35 mayores propietarios de buques de transporte en el mundo.

Por lo demás, el problema del control extranjero de las flotas adquiere una mayor relevancia cuando se infiere que ninguna de esas empresas acomoda sus rutas a las necesidades del comercio exterior peruano, sino al revés. En efecto, en términos microeconómicos ese pasivo implica un incremento en el costo del comercio (mayores fletes), la generación de vulnerabilidad en la creación de interdependencia (la distribución depende de factores que el Perú no controla en el caso del transporte), y la falta de dominio y control de las rutas secundarias que atienden a los puertos peruanos (un pasivo geopolítico adicional).

Si esta trilogía de pasivos implica alguna pérdida por el incremento en el monto de las transacciones comerciales, lleva consigo también la tendencia a disminuir las ganancias relativas futuras de una mejora eventual de nuestro posicionamiento, o de nuestra infraestructura portuaria (referidas a la modernización de los existentes y a la construcción de puertos de mejor calado orientados a la descentralización del Callao).

Por lo demás, las líneas nacionales que pudieran realizar labores de cabotaje en la costa peruana no solo no existen aún en la dimensión requerida (algunos buques parecen haber comenzado a operar recientemente), sino que, mientras se desarrollan, no podrán competir con las navieras extranjeras que serán atraídas para realizar esa labor imprescindible para reducir costos del transporte (especialmente de hidrocarburos), amparadas en una nueva legislación nacional.

Esta situación dice mucho de las deficiencias nacionales para materializar la conectividad que el comercio produce.

3.4.3. Puertos

Si la región Asia-Pacífico responde por el 62 % del total de puertos de contenedores en el mundo, se podrá entender que estar situados entre los puertos de menor relevancia en el área es una desventaja estratégica adicional. Esta es mayor cuando la costa occidental de Suramérica no aparece en el ranking de organismos relevantes de la ONU, que se ocupan de asuntos comerciales marítimos como la UNCTAD (2018).

Solo algunos registros, como el Lloyd's List Top One Hundred Ports (2017), refieren que la “América en desarrollo” participa apenas en 6 % del total, correspondiendo esa participación a los puertos de Santos (puesto 42), Balboa (53), Manzanillo (65), Cartagena (67), Callao (79), y Guayaquil (85).

Es verdad que esa lista puede no ser del todo correcta; el Ports Ranking: The Top 20 in Latin America and the Caribbean 2017 de la CEPAL coloca al Callao en el puesto 6 entre los puertos regionales más importantes en el movimiento de contenedores (precedido por Colón, Santos Balboa, Manzanillo, Cartagena; y seguido de Guayaquil, Buenaventura, Kingston, Buenos Aires y San Antonio (Valparaíso aparece en el puesto 16). Pero ello no es un consuelo, si solo un puerto peruano se ubica entre los primeros 100, a partir del último cuarto del escalafón.

Ello no solo ratifica la gran pérdida de valor de los puertos peruanos desde la Colonia y el siglo XIX, sino que confirma que su importancia en el comercio mundial parece estar bien por debajo de los de Norteamérica y Panamá.

Dada la condición de los puertos regionales en la cuenca del Pacífico, es evidente que la incidencia de esos factores estructurales solo puede cambiar en el largo plazo. Al respecto, deben empezar a darse los primeros pasos de inmediato.

Pero si este emprendimiento debe ser atacado desde ahora para incrementar la competitividad de la costa peruana y su proyección marítima, un cambio estructural depende de cambios revolucionarios en el sistema internacional comercial marítimo que ni Perú ni Chile pueden producir.

Sin embargo, por lo menos las ventajas que poseen los puertos mexicanos y colombianos en el escenario podrían ser atenuadas si hubiera decisión no solo para mejorar políticas, sino para innovar estratégicamente el posicionamiento peruano con mejor infraestructura y dinamismo.

La mejora de infraestructura puede provenir de los puntos distantes de la cuenca (preferiblemente de occidente por razones geopolíticas). El mayor dinamismo se puede lograr en menor plazo y con mayor participación nacional, mejorando sustantivamente con la creación de comercio de cabotaje.

4. ENTRENAMIENTO NAVAL, ADQUISICIÓN DE CAPACIDADES Y DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN NAVAL

Una buena parte del desarrollo de la cooperación en el ámbito militar corresponde a ejercicios navales multinacionales que se realizan en el Pacífico Sur (y eventualmente en el central) patrocinados por la Armada de Estados Unidos.

Se trata de algo más de media docena de estas operaciones que tienen objetivos diversos: la defensa del canal de Panamá como vía comercial con la concurrencia latinoamericana, caribeña, norteamericana y británica en el caso de Panamax; la confrontación de amenazas no convencionales (Unitas Anfibio); el desarrollo de habilidades en la preparación cooperativa para afrontar desastres naturales (Unitas Anfibio, denominados antes Partnership of the Americas); la preparación cooperativa –especialmente por Estados Unidos– en el combate contra submarinos silenciosos (Subdiex, que se realizan en Hawái); el desarrollo general de interoperabilidad (Rimpac, Siforex y Unitas, la más antigua); el desarrollo conjunto de capacidades operativas (Dawn Blitz); y la simulación aplicable a una eventual Fuerza de Tareas Multilateral.

En ausencia de una alianza militar en el Pacífico americano, y teniendo en cuenta que la revisión del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca -TIAR por los países miembros del sistema interamericano no parece haber concluido en un nuevo régimen de seguridad colectiva, estos

ejercicio navales constituyen tanto un instrumento de cooperación en el escenario hemisférico de la cuenca como una muy útil red operativa que incrementa las destrezas e interoperabilidad de las Armadas del área y genera su cohesión.

Las Armadas, sin embargo, no parecen haber desarrollado una razonable distribución de competencias o jurisdicciones zonales, ni la adecuada definición de cobertura estratégica de las diferentes fuerzas que intervienen en los mencionados ejercicios navales (el de mayor proyección parece ser el Rimpac (Rim of the Pacific) que suele concentrarse en torno a Hawái).

Si tales ejercicios definen intereses estratégicos complementarios, cuya base es hemisférica (hecho que potencia la capacidad defensiva de América en el Pacífico), su centro de gravedad son los Estados Unidos. Ese marco fortalece el desarrollo de una masa crítica de intereses comunes marítimos en el área, agregando valor estratégico a la capacidad de interacción de la fuerza naval peruana. Pero ello no implica necesariamente identidad de intereses. Menos aun cuando los intereses nacionales no han sido adecuadamente desarrollados, como se enfatiza en este ensayo.

Sin una clara base de definición de los intereses marítimos no se podrá lograr una adecuada política marítima que, además, reclama una mejor definición de su área de proyección y una fuerte potenciación de la cultura marítima nacional.

Teniendo en cuenta que la soberanía y jurisdicción del mar peruano se organiza esencialmente frente a un mar abierto sin islas mayores que incrementen su proyección hacia la cuenca, o que admitan un tercer vértice para organizar un espacio en relación, por ejemplo, a la Antártida (ambas características son propias del mar chileno), el Perú debiera diseñar mejor y con urgencia su zonificación marítima en los ámbitos del mar territorial, y de la zona económica exclusiva, regidos ambos por la Convemar.

Esos espacios que, a diferencia de cualquier territorialismo excesivo, son de reconocimiento universal, permitirían un marco estratégico y jurídico mejor reconocido para el desarrollo de una flota de cabotaje y de navegación a lo largo de la costa nacional y hemisférica. Ello mejoraría enormemente

los términos de nuestro comercio exterior (una fuente del poder nacional en la perspectiva de Mahan, 1890) y de integración comercial en la Alianza del Pacífico, justificando estratégica y económicamente el costo de una flota de transporte marítimo de escala suficiente para esa labor y su indispensable complemento: la conectividad a través de medios nacionales con los principales puertos del Pacífico norteamericano (Manzanillo, Los Ángeles y Long Beach).

Una vez consolidada esa capacidad, que implica la densificación portuaria y logística a lo largo de nuestra costa, será posible pensar en la conexión con la costa asiática, siempre que el mejoramiento portuario alcance niveles suficientes para hacer realidad el viejo proyecto de disponer en el territorio nacional de megapuertos que admitan los buques modernos de mayor calado, constituyendo nódulos centrales en el Pacífico suramericano.

Estas funciones necesitarán de una especial atención de la Marina que, con las actividades de seguridad que requeriría ese desarrollo, justificaría la adquisición de capacidades costeras y oceánicas superiores. Éstas, a su vez, permitirían una mejorada relación con las marinas occidentales y, sobre la base de un renovado escenario, reclamarían tanto una redefinición de la doctrina marítima como del interés nacional sobre la materia.

REFERENCIAS

Acuerdo Nacional (2014): Consensos para enrumbar al Perú. Consultado en http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/07/LibroV2014_1.pdf

ADEX - Asociación de Exportadores Alfaro L. (2010). Perú, País Marítimo. Lima: CENTRUM Católica.

APEC - Asia-Pacific Economic Cooperation. [Foro de Cooperación Económica Asia-

Pacífico] - Glosario, 2010.

Bákula, Juan Miguel: El Dominio Marítimo del Perú.

Belaunde, Víctor Andrés: Peruanidad.

Birukou, A., Blanzieri, E., Giorgini, P., Giunchiglia, F. (2009). A Formal Definition of Culture, in Models for intercultural collaboration and negotiation (AGDN, v. 6). New York: Springer, pp. 1-26.

Brousset, J. (Año). Los Intereses Marítimos del Perú, una versión resumida. Lima: XXX CENTRUM Perú, País Marítimo.

CEPAL - Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2017)- Ports

Ranking: The Top 20 in Latin America and the Caribbean. Consultado en <https://www.cepal.org/en/infographics/ports-rankingtop-20-latin-america-and-caribbean>

Convemar - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. COMEX.

Deustua Caravedo, Alejandro. 32, Revista ESUP (2018) | ISSN: 2309-8937 (Impresa).

Moreno Laval, C. (1991). América Latina y la Cuenca del Pacífico: una visión chilena.

Estudios Internacionales, 24(95), pp. 368-383.

García Bedoya, Carlos: Política Exterior Peruana, Teoría y Práctica.

González Vigil, F., Yong, A. y Hurtado, J. M. (2012). Comercio y transporte marítimo: El caso del Pacífico Suramericano. Documento de discusión. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

International Court of Justice, Judgement on Maritime Dispute (Perú-Chile).

Lloyd's List Top One Hundred Ports 2017ineinvest it ion-kr ieg-suedchinesisches-meeraufruestung- 5vor8.

Mahan, A. T. (1890). The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783. Boston: Little, Brown and Company. <<¿Qué edición revisó el autor?>>

Marris, E. & Overlana. (1997). PBEC The History of the Pacific Basin

Economic Council, 1967 to 1997: Bridging the Pacific Nueva Zelanda: Pacific Basin Economic Council.

Ministerio de Defensa - Mindef (2005). Libro Blanco de la Defensa Nacional. Lima: Ministerio de Defensa. Consultado en https://www.mindf.gob.pe/informacion/documentos/libroblanco/Prologo_del_Ministro.pdf

Santa Gadea, R. (2018). La cuenca del Pacífico como espacio de integración económica en el Siglo XXI. (Power point). Seminario “Visión Prospectiva de la Integración Latinoamericana y Caribeña”, Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 6-8 marzo, México. Lima: Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, Universidad del Pacífico.

St John, R. B. (octubre 2017). La política exterior peruana en el nuevo milenio: Continuidad y cambio. RIRA Revista del Instituto Riva-Agüero PUCP, 2(2), pp. 65-119.

Stair Jr., G. K. (1993). The Challenge to the Pacific Command Strategy in the Pacific Rim. Newport, Rhode Island: US Naval War College.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (2017). Review of Maritime Transport. Consultado en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2018_en.pdf

Wang, Mariner (2017) The Role of the Panama Canal in Global Shipping. Maritime Business Review, 2(3), pp. 247-260. World Economic Forum. World Shipping Council.

