

**EL CAMINO DEL PERÚ HACIA UNA POLÍTICA
EXTERIOR OCEÁNICA**

PERU'S PATH TOWARDS AN OCEANIC FOREIGN POLICY

Augusto Arzubiaga Scheuch*

RESUMEN

El presente artículo abordará el punto de vista del autor relativo a la necesidad del Perú de elaborar una política exterior oceánica, la cual, es acorde a los intereses del Estado. El camino para elaborar dicha política

* Director General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ha sido Embajador del Perú en la República Oriental del Uruguay. Ha desempeñado funciones como Jefe del Departamento Económico-Comercial de la Embajada del Perú en España; Cónsul General del Perú en Washington D.C.; Jefe del Área Política de la Embajada del Perú en Chile; Representante Permanente del Perú ante la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI y MERCOSUR. Ha ocupado diversos cargos en distintos sectores del Estado, entre ellos Director de Gabinete del Vicepresidente y Ministro de Economía y Finanzas; Asesor Diplomático del Presidente del Consejo de Ministros; Director General de Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores; ha sido Presidente de la Comisión Consultiva de Aeronáutica Civil del Perú, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y Asesor Diplomático del Presidente del Congreso de la República. Profesor de Relaciones Internacionales en la Maestría en Gestión de la Alta Dirección con Mención en Defensa y Desarrollo Aeroespacial, Universidad Nacional Agraria de la Molina – Escuela Superior de Guerra Aérea; en la Universidad de Lima; la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y en la Academia Diplomática del Perú, entre otros centros de estudio.

Con el presente artículo, el autor formaliza su incorporación como Miembro Asociado, conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 13 de diciembre de 2018.

ha sido pavimentado por las actuaciones del Estado peruano a lo largo de su historia, destacando su participación en la generación de la “tesis de las doscientas millas marinas” y en la adopción del texto de “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” (CONVEMAR). A pesar de que el Perú no es Parte de dicho tratado, no ha dejado de participar en los foros relativos a la temática marítima ni en los nuevos desarrollos sobre la gobernanza de los océanos, sin embargo, para elaborar una política exterior oceánica, es vital que el Perú se adhiera a dicho tratado.

Palabras clave: Vinculación histórica, Declaración de Santiago, tesis de las doscientas millas, CONVEMAR, BBNJ, nuevos desarrollos en la gobernanza de los océanos, política exterior.

ABSTRACT

This paper will address the author’s point of view regarding the need for Peru to develop an ocean foreign policy, which is in accordance with the interests of the State. The path to develop such a policy has been paved by the actions of the Peruvian State throughout its history, highlighting its participation in the creation of the “thesis of the two hundred nautical miles” and in the adoption of the “United Nations Convention on the Law of the Sea” (UNCLOS). Although Peru is not a State party to the UNCLOS, it has not ceased to participate in maritime forums or in the new developments on the ocean governance. However, in order to develop an ocean foreign policy, it is vital that Peru accede to the UNCLOS.

Keywords: Historical vinculation, Declaración de Santiago, two hundred mile thesis, CONVEMAR, BBNJ, new developments in ocean governance, foreign policy.

.....

I. INTRODUCCIÓN

Debido a su privilegiada posición geográfica en el continente americano, el Perú ha desarrollado una sólida relación con el mar, lo que le ha permitido a nuestro país contar con un valioso recurso en aras del bienestar y la seguridad nacional. Dicha vinculación histórica se ha evidenciado a lo largo de los años, a través de los distintos gobiernos del Perú, los cuales han incluido al mar como un elemento clave de nuestra soberanía nacional y de nuestra proyección al panorama internacional.

Bajo esa misma línea, el presente artículo tiene como objetivo reseñar los esfuerzos del Perú por desarrollar una sólida política exterior oceánica que se sostenga en la importancia que este recurso tiene para el desarrollo social, económico y científico de nuestro país.

Para ello, el trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se lleva a cabo un conciso repaso histórico de la relación del Perú con el mar. Luego, se presenta un recorrido de la participación de nuestro país en el ámbito de la gobernanza de los océanos. Posteriormente, se incluye un breve acápite con los nuevos desarrollos que se han venido implementando a favor de la regulación de los océanos. En la cuarta sección se destacan los esfuerzos del Estado peruano por ser un actor relevante en la gestación del moderno Derecho del Mar, cimentando así las bases para una política exterior oceánica.

II. RELACIÓN ENTRE EL PERÚ Y EL MAR

La historia del Perú con el mar comenzó a gestarse con los primeros grupos humanos que habitaron lo que, en un futuro, se convertiría en el litoral peruano, generando una relación indisoluble entre estos dos actores. Así, con el transcurso del tiempo, el mar se constituyó como un componente inherente de la identidad nacional, al igual que, una importante fuente de recursos económicos y de alimento, un medio de transporte y comunicación, entre otros.

Este vínculo ancestral con el mar puede observarse en los diversos vestigios arqueológicos hallados por toda la costa peruana, como, por

ejemplo, las ruinas de El Áspero, reconocidas por los especialistas como el centro pesquero de Caral. Así como también en los diversos mitos y leyendas de civilizaciones preincaicas e inca, los cuales han sido representados a través de la cerámica, murales, telares e, inclusive, las exploraciones marítimas de Túpac Yupanqui.

Hace cinco mil años, el poblador de lo que hoy entendemos como el Perú, ejercía un dominio del ámbito marítimo, pues, como bien detalla la historiadora María Rostworowski (Laguerre Kleimann, 2021), este poblador no vio al mar como una barrera, u obstáculo, sino como un recurso. La prueba de ello son las ruinas de Chan Chan, Paracas, Nasca y Pachacamac, en las cuales destacan las alegorías marítimas.

Asimismo, otra consecuencia del dominio marítimo del que gozaba el antiguo poblador peruano era la tecnología (Laguerre Kleimann, 2021). Sin ninguna influencia externa y en aras de aprovechar este valioso recurso, los antiguos habitantes desarrollando herramientas de transporte, alimentación y otros, lo cual fue consolidando la íntima relación entre los hombres de este litoral con el mar.

En ese sentido, cabe recordar el diseño de los caballitos de totora, medio de transporte y facilitador de la pesca, o el proceso ancestral del secado del pescado. Por ello, no sería impreciso afirmar que, gracias al mar y a la necesidad de continuar aprovechándolo, se concretaron desarrollos tecnológicos muy beneficiosos para los antiguos pobladores.

Se debe recordar que, a través del mar, llegaron los conquistadores españoles, trayendo consigo, alimentos, riquezas y bienes culturales. Durante el virreinato, el mar continuó permitiendo el despliegue de diferentes actividades humanas como la extracción de recursos naturales mediante la pesquería, el transporte, el comercio exterior, entre otros, aportando indiscutiblemente al desarrollo.

Asimismo, durante esa época, se establecieron la Armada del Sur, luego la Real Armada, que son las antecesoras de la actual Marina de Guerra, para la defensa del ámbito marítimo y la protección del viaje de las mercancías. (Laguerre Kleimann, 2021).

Augusto Arzubiaga Scheuch

El mar también fue un protagonista clave en el marco de nuestra independencia. Si las fuerzas patriotas no llegaban a dominar las lides de comunicación marítimas, hubiera sido imposible consolidar la independencia de otros territorios como, lo que en un futuro sería, Chile o Argentina. Incluso, se ha llegado a considerar que la independencia del Perú pudo tardar muchos años más.

Los primeros años de la independencia, caracterizados por las dinámicas del caudillismo, las revoluciones y los golpes de Estado no permitieron estructurar una política exterior adecuada. Por lo que nuestra proyección organizada hacia el mar comenzó realmente un par de décadas más tarde (Laguerre Kleimann, 2021). Ahora bien, cabe detallar que, con esta afirmación, no se busca desconocer la vinculación histórica que se ha tenido con la mar, lo cual ha sido mencionado previamente.

Durante la etapa republicana, se fue desarrollando y fortaleciendo nuestra vinculación con el mar y la necesidad de comenzar a relacionarse con otros Estados, ya sean nuestros vecinos en el continente o fuera de él, lo cual permitió una mayor compenetración y un mayor sentido de pertenencia a esa región (Laguerre Kleimann, 2021).

Este proceso, hay que destacar, fue acertado y trajo innumerables aspectos positivos. Por ejemplo, tras nuestra independencia, y al haber concluido la primera guerra del opio, China abrió los puertos de Cantón, Amoy, Gushoi, Nishou y Shangai al comercio exterior, lo cual fue aprovechado por el Perú para desarrollar una política exterior con el propósito de ampliar el ámbito de la diplomacia vecinal y promover nuestros intereses económicos y comerciales, al asumir un rol de observador internacional (Del Campo Rodríguez, 2021) y posicionarnos como un Estado soberano en el mundo.

Sin embargo, nuestra conexión con el mar también se ha vinculado con episodios trágicos de nuestra historia, como el tráfico de trabajadores chinos, denominados “culíes”, para trabajar, de manera forzosa, en los grandes latifundios de la costa y en las islas guaneras por la carencia de mano de obra, a consecuencia de la abolición de la esclavitud por Ramón Castilla. De igual manera, podemos considerar los secuestros masivos de los pobladores de las islas de la Polinesia a manos de traficantes peruanos entre 1862 y 1863.

Revista Peruana de Derecho Internacional. ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222

Tomo LXXII. Septiembre-Diciembre 2022, N° 172, pp. 35-64.

Recepción: 01/08/2022. Aceptación: 29/10/2022. DOI: <https://doi.org/10.38180/rpdi.v0i0.309>

En efecto, tras las restricciones impuestas al tráfico de culíes, un comerciante irlandés propuso al Gobierno de aquel entonces traer polinesios para trabajar en las haciendas de la costa. El gobierno le autorizó una licencia de siete años. Este comerciante, que inició su travesía en 1862, “vendió” a todos los polinesios que traficó; ello motivaría a varios advenedizos a solicitar licencias similares. Así, entre el segundo semestre de 1862 y el primer trimestre de 1863, un aproximado de 30 barcos, 27 de ellos de bandera y tripulación peruana, partieron del Callao a Oceanía y recorrieron 51 islas para traficar polinesios.

Por otro lado, la relación entre el Perú y el mar también se vio marcada por la investigación de sus recursos, la cual, coadyuvó a determinar la política pesquera de la época. Por ejemplo, la explotación del guano, entre el siglo XVIII hasta inicios del siglo XX, fue una actividad que difundió el estudio de las aves marinas y permitió entender un poco más el medio en que se desarrollaban.

Posteriormente, a mediados del siglo XX, con el desarrollo de la pesquería de anchoveta, la atención se derivó a dicho recurso. Con el colapso de la anchoveta, en los años 70 y con ocasión del fenómeno El Niño, se diversificaron todas las investigaciones en el mar, con el objetivo de entender cómo era la interacción entre el ambiente y sus recursos.

Esta resumida exposición sobre la relación entre el Perú y el mar ha confirmado que no es posible comprender la historia del Perú, así como sus potencialidades a futuro, si es que no se considera, dentro de su análisis, el ámbito marítimo (Laguerre Kleimann, 2021). En efecto, a donde quiera que arribe una embarcación, esta lleva consigo un germen de progreso, cambio, ciencia, arte, comercio, industria, etc., que, al haber sido esparcidos por el mundo por medio de la navegación, han estrechado las relaciones y tienden al engrandecimiento común.

III. PARTICIPACIÓN DEL PERÚ EN EL NUEVO DERECHO DEL MAR Y EN LA GOBERNANZA DE LOS OCÉANOS

Tras la creación de la Sociedad de Naciones en 1919, se produce un gran cambio en el Derecho del Mar clásico, caracterizado por el

Revista Peruana de Derecho Internacional. ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222

reconocimiento de dos zonas marítimas, el mar territorial y la alta mar, ya que “se empezó a sostener la necesidad de llegar a consensos en relación a diferencias tópicos marítimos [e iniciando] un nuevo enfoque del Derecho del Mar, el mismo que ya no sería elaborado e impuesto por las grandes potencias sino que sería fruto del consenso entre los Estados desarrollados y los Estados en desarrollo” (Novak Talavera, 2001, pág. 30).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, numerosos Estados comenzaron a proclamar zonas de jurisdicción marítima de hasta 200 millas marinas, incluyendo las grandes potencias. Por ejemplo, en septiembre de 1939, el Presidente Roosevelt emitió un decreto que impartía a los barcos de guerra estadounidenses la orden de patrullar hasta las 200 millas marinas (Arias-Schreiber Pezet, 1984, pág. 21). Posteriormente, el 3 de octubre de 1939, se celebró la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos, en Panamá, dónde se aprobó la Declaración de Panamá, la misma que estableció una jurisdicción sobre el mar a favor de los Estados Americanos, que en algunas partes llegaba hasta las 300 millas de la costa (Novak Talavera, 2001, pág. 32).

Incluso, en 1945, el Presidente Truman de los Estados Unidos proclamó la soberanía de su Estado sobre la plataforma continental adyacente a sus costas y el establecimiento de zonas de conservación en aquellas áreas de la alta mar contiguas a las costas de los Estados Unidos (Vargas Carreño, 1973, págs. 23 - 24). Asimismo, estas declaraciones generaron que otros Estados del continente emitieran pronunciamientos similares como México en octubre de 1945; de Panamá y Argentina en 1946; y de Chile en 1947.

Es en este escenario que, en el Perú, se promulgó el Decreto Supremo N° 781, del 1 de agosto de 1947, dictado por el Presidente José Luis Bustamante y Rivero, cuyo Canciller era Enrique García-Sayán. Parte del sustento de dicha promulgación, se basa en el hecho que algunas especies, como la anchoveta, el atún, el barrilete, los chalotes, entre otras, emigran ocasionalmente en diversas distancias medidas desde la costa peruana, por lo que, “en orden a conservar estas especies aprovechables de nuestro complejo marítimo biológico, era necesario extender una política de control y preservación hasta una distancia de alrededor de 200 millas” (García Sayán 1974). Por ello, en el quinto considerando del decreto se establece:

“[E]l derecho a proclamar la soberanía del Estado y la jurisdicción nacional sobre toda la extensión de la plataforma o zócalo submarino, así como sobre las aguas epicontinentales que los cubren y sobre las del mar adyacente a ellas, en toda la extensión necesaria para la conservación y vigilancia de las riquezas allí contenidas, [que] ha sido declarado por otros Estados y admitido prácticamente en el orden internacional”

Por su parte, el artículo tercero de este decreto establece lo siguiente:

“Como consecuencia de las declaraciones anteriores, el Estado se reserva el derecho de establecer la demarcación de las zonas de control y protección de las riquezas nacionales en los mares continentales e insulares que quedan bajo el control del Gobierno del Perú, y de modificar dicha demarcación de acuerdo con las circunstancias sobrevinientes por razón de los nuevos descubrimientos, estudios e intereses nacionales que fueren advertidos en el futuro; y, desde luego, declara que ejercerá dicho control y protección sobre el mar adyacente a las costas del territorio peruano en una zona comprendida entre esas costas y una línea imaginaria paralela a ellas y trazada sobre el mar a una distancia de doscientas millas marinas, medida siguiendo la línea de los paralelos geográficos.”

Posteriormente, Ecuador realizó una declaración similar al Perú y Chile; contribuyendo así en la generación de la tesis de las doscientas millas marinas donde dichos Estados ejercían sus derechos de soberanía y jurisdicción. Dicha tesis se replicó en la “Declaración sobre Zona Marítima”, también conocida como la “Declaración de Santiago”, adoptada el 18 de agosto de 1952, suscrita por el Perú, Ecuador y Chile. Esta Declaración expuso los fundamentos económicos y sociales que motivaron la proclamación de soberanía sobre las proyecciones marítimas de dichos Estados hasta una distancia de doscientas millas marinas medidas desde sus costas:

“I. Los factores geológicos y biológicos que condicionan la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y flora marítimas en las aguas que bañan las costas de los países declarantes, hacen que la antigua extensión del mar territorial y de la zona contigua sean insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas a que tienen derecho los países costeros.

II. Como consecuencia de estos hechos, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas.

III. La jurisdicción y soberanía exclusivas sobre la zona marítima indicada, incluye también la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el suelo y subsuelo que a ella corresponde.

(...)

V. La presente Declaración no significa desconocimiento de las necesarias limitaciones al ejercicio de la soberanía y jurisdicción establecidas por el Derecho Internacional en favor del paso inocente e inofensivo, a través de la zona señalada para las naves de todas las naciones.”

Cabe agregar que, para ejecutar los fines de la Declaración de Santiago, ese 18 de agosto, también se suscribió el “Convenio para la Organización de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marinas del Pacífico Sur”, en virtud del cual se creó la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), organización, a través de la cual, sus Estados miembros, incluido Colombia que se adhirió en 1979, fortalecen y articulan sus acciones de cooperación y coordinación política, técnica y científica para la conservación y el uso sostenible del océano y sus recursos en beneficio de sus pueblos.

En un primer momento, la tesis de las doscientas millas marinas no fue acogida en la Primera y Segunda Conferencias del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, celebradas en 1958 y 1960. Lo anterior, debido a que en dichas Conferencias predominó el antiguo Derecho del Mar caracterizado “por distinguir tan solo dos zonas marítimas” (mar territorial y alta mar) y por ignorar “las necesidades económicas y sociales de los Estados ribereños que exigían extender ciertos derechos de soberanía y jurisdicción más allá del mar territorial, a efectos de resguardar los recursos vivos y no vivos existentes en dicho espacio” para asegurar su subsistencia y desarrollo (Piazza, 1985, pág. 47). Esta etapa de la evolución del Derecho del Mar fue marcada por la polaridad entre dos grandes tendencias:

“[S]iendo una de ellas defendida por los Estados desarrollados y sustentada en fuertes intereses económicos, que afirmaba, por un lado, las doce millas como límite máximo de las competencias exclusivas de los Estados ribereños y, por otro, la defensa de los derechos históricos o adquiridos de quienes habitualmente habían realizado faenas en zonas marítimas que ahora pretendían ser de jurisdicción de los Estados ribereños. La segunda posición, diametralmente opuesta a la primera, era la defendida por los Estados en desarrollo, incentivados por la búsqueda del crecimiento de sus economías y la mejora de vida de su población, que sostenían la necesidad de extender la soberanía y jurisdicción del Estado ribereño sobre el espacio marítimo contiguo al mar territorial, así como sobre su suelo y subsuelo, negando de esta manera derechos históricos o adquiridos, que significaban una continuación de la posición depredadora de las potencias pesqueras.” (Carrillo Salceso, 1994, pág. 275)

Sin embargo, con la Declaración de Santiago “se inició lo que luego habría de ser una inquebrantable postura de los Estados en desarrollo” (Pardo, 2001, pág. 131). Así, tras las Conferencias, “en apoyo de esta última tendencia” se emitieron numerosas proclamaciones de zonas de jurisdicción marítima hasta las doscientas millas en Estados africanos, de América Latina y Asia (Novak Talavera, 2001, pág. 41). Siendo así que, ya en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar de las Naciones Unidas, convocada por la Resolución 2750-C de 1970, la tesis de las doscientas millas marinas había sido acogida por diversos países. Durante dicha Conferencia, el Perú sentó su posición señalando que:

“[T]oda estructura jurídica no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como el instrumento para canalizar un aspecto específico de la vida de relación entre los hombres y entre las naciones; y en la necesidad de que la nueva ordenación del espacio oceánico tiene que concebirse como un esfuerzo para superar la obsoleta armazón normativa de dominación, al servicio de móviles de explotación, de colonialismo y de neocolonialismo” (Bákula, 1985).

Así, el Perú aspiró a “cumplir con otras metas más profundas y vitales propias de su condición nacional, e indispensables para su plena realización como Estado soberano” lo que incluía “la defensa de los recursos naturales;

la explotación de los mismos en su beneficio; la proscripción de la coerción internacional y de la agresión o amenaza de agresión contra países que reivindiquen sus recursos naturales”, entre otros, por lo que, la naturaleza jurídica de la zona de doscientas millas marinas “debe estar sujeta a la soberanía del Estado ribereño para asegurar la protección de sus legítimos intereses (...), proveer lo necesario a su subsistencia y desarrollo” (Bákula, 1985, págs. 132 - 133).

Finalmente, como es de conocimiento, la tesis de las doscientas millas marinas sí influyó en la Tercera Conferencia que tuvo por resultado la adopción de la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” (CONVEMAR). En efecto, se puede citar a la Declaración de Santiago, que representa a la tesis mencionada, como un punto de partida oficial de la zona económica exclusiva, (Pardo, 2001, pág. 131). Aun así, es importante señalar que la adopción de dicho tratado “fue en gran parte producto de tres factores en juego” (Remiro Brotons, 1997, pág. 588):

“[E]n primer lugar, el factor económico, reflejado en la necesidad de los Estados ribereños de consagrar una zona económica exclusiva adyacente a su mar territorial, sobre la cual ejercerían ciertos derechos soberanos y de jurisdicción, y respecto de la cual tendrían derechos preferentes sobre los recursos vivos y no vivos que allí se encuentran. Este factor también quedaría reflejado en las reivindicaciones de los Estados sin litoral y de los Estados en situación geográfica desventajosa, así como de los Estados archipelágicos, cuyos intereses serían tomados en cuenta por la Convención. En segundo lugar, el factor estratégico, el mismo que estaría presente por la necesidad de las dos superpotencias de esa época (Estados Unidos y la Unión Soviética) y de sus aliados militares, de contar con una zona marítima amplia de libre navegación para sus efectivos bélicos e, incluso, de paso inocente por los mares territoriales de los países ribereños. El factor estratégico también estuvo presente en los países en desarrollo que buscaron regular la investigación científica en la zona económica exclusiva a fin de evitar la depredación y el abuso de las superpotencias. Finalmente, en tercer lugar, el factor tecnológico también impulsaría esta revolución, pues a través de la Convención se abriría la posibilidad a los Estados desarrollados y en desarrollo de explotar los fondos marinos, extrayendo las riquezas que

allí se encuentran.” (Novak Talavera, 2001, págs. 49 - 50). (Subrayado propio)

Durante este periodo, el Perú libró la “la batalla de las doscientas millas” (...) gracias a una clara percepción de cuáles eran sus intereses y cómo estos debían ser gestionados (Roncagliolo Higuera, 2021). Asimismo, dicha batalla se llevó a cabo en conjunto con Chile y Ecuador, logrando que la tesis de las doscientas millas calara en el nuevo Derecho del Mar, que se vio reflejado en la CONVEMAR. Sin embargo, a pesar de lo fructífero de dicho esfuerzo, a la fecha, el Perú no es un Estado parte de la CONVEMAR, a diferencia de Chile y Ecuador, que, junto al Perú, contribuyeron en la generación de la tesis de las doscientas millas, adoptaron la Declaración de Santiago y defendieron dicha postura en las Conferencias sobre el Derecho del Mar. La CONVEMAR entró en vigor internacional en el 16 de noviembre de 1994, según su artículo 308, numeral 1.

A pesar de ello, al Perú le es aplicable el derecho internacional consuetudinario reflejado en la CONVEMAR por lo que solicitó a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) la aplicación de las reglas consuetudinarias reflejadas en dicho tratado para efectos de la delimitación de los espacios marítimos jurisdiccionales entre el Perú y Chile (Ruda Santolaria, 2021). En esa misma línea, el Agente peruano ante la CIJ, Embajador Allan Wagner, declaró lo siguiente el 3 de diciembre del 2012 durante las audiencias orales, lo cual, fue considerado por la CIJ como un compromiso del Perú recogido en el párrafo 178 del fallo sobre la “Controversia Marítima” entre el Perú y Chile (Moscoso de la Cuba, 2014 , pág. 89):

“Sr. Presidente, en nombre del Gobierno del Perú, deseo formalmente dejar constancia del compromiso del Perú con el moderno derecho del mar como se encuentra reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. La Constitución del Perú de 1993, su derecho interno y la práctica del Perú se encuentran en plena conformidad con el derecho del mar contemporáneo. El término «dominio marítimo» empleado en nuestra constitución es aplicado de manera consistente con las zonas marítimas señaladas en la Convención de 1982; la Constitución se refiere expresamente a la libertad de comunicación internacional.

En resumen, el Perú acepta y aplica las normas del derecho internacional del mar consuetudinario como están reflejadas en la Convención.

La simple realidad es que el Perú no solicita nada más que lo que corresponde a todo Estado ribereño bajo el derecho internacional”

El Perú tampoco es Estado parte del “Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones 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 migratorios” (Acuerdo de Nueva York), que entró en vigor internacional el 10 de diciembre de 2001; ni del “Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982” (Acuerdo de la Parte XI), que entró en vigor internacional el 28 de julio de 1996.

Por otro lado, mientras el Perú participaba activamente en la formación del nuevo Derecho del Mar, no dejó de intervenir en otros foros internacionales relativos a la temática marítima, como la Organización Marítima Internacional (OMI), cuyo tratado constitutivo se adoptó el 6 de agosto de 1948 y entró en vigor internacional el 17 de marzo de 1958, según su artículo 60. La OMI es un organismo especializado de las Naciones Unidas que promueve la cooperación entre Estados y la industria del transporte para mejorar la seguridad marítima y para prevenir la contaminación marina por los buques. Asimismo, aborda asuntos jurídicos como las cuestiones relativas a la responsabilidad civil e indemnizaciones, facilitación del tráfico marítimo internacional, a saber:

“[E]n 1948, ya se habían elaborado varios convenios internacionales importantes, en particular, el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1948, y el Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, 1954, así como convenios relativos a las líneas de carga y a la prevención de los abordajes en el mar. La OMI recibió el mandato de garantizar la actualización de la mayoría de esos convenios. También se le confió la tarea de elaborar nuevos convenios a medida que las circunstancias lo exigieran.” (Organización Marítima Internacional, s.f.)

El Perú es Estado parte de diversos acuerdos abordados en el marco de la OMI, relativos a la seguridad y protección en el mar como el “Convenio Internacional para la seguridad de vida humana en el mar, 1974”, y sus Protocolos de 1978 y 1988; al medio ambiente y contaminación marina, como el “Protocolo de 1978 relativo a la Convención Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973”; a la responsabilidad y compensaciones, como “Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos, 1969”; entre otros (Organización Marítima Internacional, s.f.).

Asimismo, el Estado peruano tiene un alto nivel de involucramiento en la OMI y, a pesar de que los últimos años han sido marcados por la pandemia del Covid-19, la que ha causado la suspensión o disminución de las labores de la mayoría de los comités y subcomités, lo que dio paso a un esquema de reuniones virtuales con agendas muy reducidas, el Perú asumió la presidencia del Consejo, tras ser elegido para integrar dicho órgano en la categoría “C” para el periodo 2020-2021.

En esta categoría, se consideran a veinte Estados con intereses especiales en el transporte marítimo, o en la navegación, y cuya integración en el Consejo garantice la representación de todas las grandes regiones geográficas del mundo. A pesar de que este año el Perú no fue elegido para integrar el Consejo, si participa activamente en los comités, subcomités y grupos de trabajo de esa Organización, a través de la Representación Permanente del Perú ante la OMI, con sede en Londres.

En aras de efectuar el debido seguimiento y evaluación de los instrumentos internacionales formulados dentro del seno de la OMI, en el ámbito nacional, se constituyó la Comisión Consultiva Técnica Multisectorial sobre Asuntos de la Organización Marítima Internacional (COMI) mediante la Resolución Suprema N° 215-2001-RE, modificada por la Resolución Suprema N° 240-2007-RE. La COMI estudia la temática especializada marítima vinculada con los instrumentos referidos, con el objeto de recomendar la posición nacional y acciones a tomar ante la OMI. Dichas recomendaciones son adoptadas en sus sesiones del pleno y resultan necesarias para solicitar el inicio del perfeccionamiento interno de

cualquier tratado de la OMI. Está compuesta por once (11) entidades del poder ejecutivo y es presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como ya se mencionó anteriormente, el Perú es miembro de la CPPS. Dicha organización, de acuerdo con su Estatuto, tiene por misión facilitar, fortalecer y articular entre sus Estados miembros, la cooperación y coordinación política, técnica y científica para la conservación y uso sostenible del océano y sus recursos, en beneficio de sus pueblos. De igual manera, busca ser la alianza estratégica en el Pacífico Sudeste que asegure la sostenibilidad del océano para el bienestar integral de los pueblos de dichos Estados. El Perú, como uno de sus fundadores, tiene un firme compromiso con sus objetivos y, por ello, ha mantenido una participación constante y activa en sus acciones, actividades, foros, u otros, al igual que en el marco de sus otros mecanismos institucionales, toda vez que el Pacífico Sur tiene un rol muy importante para el desarrollo de la población. El presente año, se celebra el septuagésimo aniversario de su creación.

Por otro lado, desde 1979, el Perú es miembro de la Comisión Internacional para la Pesca de la Ballena, también conocida como la Comisión Ballenera Internacional (CBI). Este organismo tiene por objeto la adopción de reglas y mecanismos que permitan la conservación y manejo de las ballenas a nivel mundial, teniendo como base la mejor información científica disponible. El Perú ha acatado la moratoria de la caza comercial de ballenas desde 1986. En la actualidad, el Comité Científico de la CBI aprobó que el Perú sea sede de la ejecución de un proyecto piloto para la Mitigación de capturas incidentales de cetáceos menores. El Ministerio de Relaciones Exteriores viene trabajando en la concreción de este proyecto en coordinación con representantes de otros sectores.

Asimismo, el Perú es miembro de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) que es responsable de la conservación y ordenación de los atunes, y otros recursos marinos en todo el Océano Pacífico oriental. Se estableció mediante la “Convención entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical”, el 31 de mayo de 1949. Posteriormente, fue enmendada por la “Convención para el Fortalecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical establecida por la Convención de 1949

entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica”, también llamada “Convención de Antigua”. Dicha convención entró en vigor para el Perú el 22 de octubre del 2018.

La 99° Reunión Extraordinaria, y la 100° Reunión de la CIAT se llevaron a cabo el 1 de agosto y del 1 al 5 de agosto del 2022. En dichas reuniones se abordaron temas relativos al mejor cumplimiento de las resoluciones adoptadas por esa organización internacional; enmiendas sobre el establecimiento de un programa sobre los transbordos por buques pesqueros grandes; vedas, los términos de referencia para un grupo de trabajo sobre ecosistema y captura incidental; monitoreo electrónico; entre otras. Asimismo, se eligió al doctor Alfonso Miranda del Perú para ejercer la Presidencia de la CIAT.

Bajo esa misma línea de conservación y uso sostenible de los recursos, el Perú es miembro de la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur (OROP–PS). La OROP–PS es la responsable de la conservación y ordenamiento de la pesquería de jurel y otras especies en la alta mar del Pacífico Sur (el “área de la Convención”). El tratado constitutivo de la OROP Pacífico Sur es la “Convención para la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros de Alta Mar del Océano Pacífico Sur” y entró en vigor para el Perú el 21 de enero de 2016. En esta organización el Perú participa, especialmente, en los temas relacionados sobre las medidas de conservación y ordenamiento del jurel, calamar gigante, el registro de embarcaciones artesanales para pescar en el área de la Convención y en el programa de observadores de la organización, entre otros.

A efectos de implementar las disposiciones de la OROP–PS, se creó Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal, con el objeto de proponer acciones conducentes a la implementación de la “Convención para la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros de Alta Mar del Océano Pacífico Sur” mediante la Resolución Ministerial N° 182-2020-PRODUCE, cuya vigencia se amplió mediante la Resolución Ministerial N° 00455-2021-PRODUCE.

Por otro lado, con relación a otros instrumentos jurídicamente vinculantes también relacionados a la temática mencionada, se puede resaltar el “Acuerdo sobre la conservación de albatros y petreles” (ACAP),

y el “Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada” (AMERP). El ACAP, que entró en vigor para el Perú el 1 de agosto del 2005, es un instrumento multilateral que tiene como objetivo “lograr y mantener un estado favorable” para dichas aves mediante la adopción de medidas individuales y colectivas, en aplicación del enfoque precautorio. La participación peruana está orientada a obtener cooperación técnica y financiera para mejorar la conservación y preservación de estas especies, amenazadas por la captura incidental, reducción de hábitat y en la disponibilidad de alimentos.

El AMERP, que entró en vigor para el Perú el 27 de octubre del 2017, es el primer instrumento jurídicamente vinculante centrado, específicamente, en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR). Su principal objetivo es prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR impidiendo que los buques de pabellón extranjero que la practican utilicen los puertos de los Estados parte para desembarcar sus capturas. En consecuencia, el AMERP busca reducir los incentivos para que estos buques continúen operando y frena el flujo de productos pesqueros derivados de la pesca INDNR hacia los mercados.

IV. NUEVOS DESARROLLOS A FAVOR DE LA REGULACIÓN DE LOS OCÉANOS:

Cómo es de conocimiento, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió en diciembre de 2017 convocar a una conferencia intergubernamental para estudiar los elementos de un proyecto de un instrumento internacional jurídicamente vinculante relativo a la conservación y al uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, o “BBNJ” por las en inglés de “*Biodiversity of areas beyond national jurisdiction*”. La participación propositiva y coherente del Perú en el proceso de negociaciones sobre BBNJ es imprescindible para el mantenimiento y defensa de los intereses del país dentro y fuera del dominio marítimo, así como para garantizar el desarrollo sostenible en beneficio de su población en cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Marítima, aprobada por el Decreto Supremo N° 012-2019-DE.

A la fecha, se han llevado a cabo cinco conferencias intergubernamentales, en la cuales el Perú ha participado en la construcción de una posición conjunta, en el marco del Grupo Latinoamericano de Países Afines (CLAM), integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, México, República Dominicana, Uruguay y el Perú. Actualmente, el Perú es co-coordinador, junto a Guatemala y Uruguay, en el tema de Evaluación de Impacto Ambiental, un gran eje de negociación en el marco de las conferencias intergubernamentales.

Asimismo, el Perú tiene en consideración instrumentos jurídicamente no vinculantes para la formulación de su actuar diario como el “Código de conducta para la pesca responsable” y el “Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada” promovidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), cuyas definiciones de pesca ilegal fueron llevadas a otros instrumentos jurídicamente vinculantes como el AMERP. Este es un ejemplo de cómo confluyen elementos jurídicamente vinculantes como aquellos relativos a la gobernanza de los océanos, los cuales requieren de voluntad política.

Por su parte, el Perú también ha participado en otros mecanismos y foros como la Conferencia “Nuestro Océano”, que reúne a líderes de gobiernos, empresas, sociedad civil e instituciones de investigación para compartir experiencias, identificar soluciones y comprometerse a la acción por un océano limpio, saludable y productivo. En la VII edición de la Conferencia Our Ocean de 2022, celebrada el 13 y 14 de abril del 2022, en Koror, Palaos, se fortaleció la imagen del Perú en asuntos marítimos, debido a que se volvió a visibilizar nuestro compromiso respecto a la problemática de la sostenibilidad de los océanos, al igual que, permitió expandir y afianzar las redes de contactos con organismos, agencias e instituciones privadas especializadas en distintas aristas de la temática marítima.

Recientemente, el Perú participó en la Segunda Conferencia sobre los Océanos de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo en Lisboa, Portugal, del 27 de junio al 1 de julio del presente año. Dicha Conferencia, promueve la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 14, contenido

Augusto Arzubiaga Scheuch

en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El evento, que es considerado como el espacio intergubernamental más relevante sobre la temática marítimo-oceánica, buscó promover alianzas en favor del cumplimiento del ODS 14, congregando a los Estados miembros de las Naciones Unidas, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, la academia, y otros actores relevantes para tender alianzas y hacer un llamado a la acción por la sostenibilidad de los océanos. En dicha conferencia, se asumieron dos compromisos a favor de la conservación y uso sostenible de los océanos.

Como resultado de dicha conferencia, se adoptó una declaración política firme, concisa y orientada a la acción para una mejor y más célere implementación del ODS 14. Asimismo, sirvió de marco para el registro y adopción de más de setecientos compromisos voluntarios a favor de la implementación del ODS 14 y para la realización de aproximadamente doscientos veintiocho eventos y actividades paralelas vinculadas a la conservación y uso sostenible de los océanos.

En ese contexto, el Perú, a través de una importante delegación presidida por el señor Canciller, quien ejerció una de las vicepresidencias, así como por las diversas intervenciones realizadas, los compromisos voluntarios asumidos, el patrocinio de dos eventos paralelos y la realización de reuniones bilaterales, logró proyectar una imagen positiva de un país firmemente comprometido con la conservación y el uso sostenible de los océanos, así como con la implementación del ODS 14. De ese modo, se coadyuvó notablemente a la implementación del Objetivo Prioritario Nro. 1 de la Política Nacional Marítima 2019-2030 que establece “fortalecer la influencia del Perú en los asuntos marítimos internacionales”, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Quinta Conferencia Intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante relativo a la conservación y al uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional y la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos, se constituyen como los eventos internacionales más importantes en la temática marítimo-oceánica.

Revista Peruana de Derecho Internacional. ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222

Tomo LXXII. Septiembre-Diciembre 2022, N° 172, pp. 35-64.

Recepción: 01/08/2022. Aceptación: 29/10/2022. DOI: <https://doi.org/10.38180/rpdi.v0i0.309>

Asimismo, como otra prueba del compromiso del Perú con la gestión sostenible de los océanos, el 2022 ha sido denominado «Año Internacional de la Pesca y la Acuicultura Artesanales», como resultado de una iniciativa peruana, presentada en el marco de la XXXIV Conferencia de la FAO para América y el Caribe. El Perú, actualmente preside el Comité Directivo Internacional para este esfuerzo global que promueve la comprensión de la importancia y contribución de la pesca y acuicultura artesanal al desarrollo sostenible de nuestros pueblos. Para ello, el Ministerio de la Producción, creó el Grupo de Trabajo para apoyar a la Presidencia del Comité Directivo Internacional del Año Internacional de la Pesca y la Acuicultura Artesanales (IYAFA 2022), asumida por el Estado Peruano, mediante la Resolución Ministerial N° 00193-2021-PRODUCE.

Actualmente, el Perú está evaluando su participación en iniciativas como la “Alianza Global por los océanos”. Esta es una iniciativa promovida por el Reino Unido que invita a los países a apoyar una acción que proteja al menos 30% del océano, a través de áreas marinas protegidas y otras medidas de conservación que incluyan sitios altamente protegidos como aquellos que brinden como resultado la conservación. El objetivo sugerido pretende superar la actual meta del “Convenio sobre la diversidad biológica” (10% del océano para el año 2020 de las metas AICHI). Las contribuciones al objetivo incluyen las áreas dentro, y fuera, de la jurisdicción nacional, por lo que, no es un requisito para cada país proteger el 30% de sus aguas jurisdiccionales. A la fecha la iniciativa ha sido suscrita por 43 países, sobre este tema la Cancillería ya viene coordinando una posición nacional que determine la posibilidad de acompañarla.

Por otro lado, el Perú ha sido invitado para sumarse a la “Declaración internacional sobre la delincuencia organizada transnacional en la industria pesquera mundial”, o “Declaración de Copenhague”, promovida por Noruega. Actualmente dicho instrumento es respaldado por 50 países alrededor del mundo. El objetivo de este instrumento jurídicamente no vinculante es que la comunidad internacional “reconozca la existencia de la delincuencia organizada transnacional en la industria pesquera mundial”, toda vez que ello genera un impacto negativo en la economía, el medio ambiente y la sociedad en general. La firma de la Declaración de Copenhague brinda la

posibilidad de formar parte de la iniciativa *Blue Justice* financiada por el gobierno de Noruega, esa iniciativa responde a la necesidad de cooperar y desarrollar la capacidad de los Estados para abordar el crimen organizado transnacional en la industria pesquera mundial.

Como se puede observar, el Perú cuenta con una agenda marítima internacional muy nutrida, que incluye una amplia gama de temas, orientados a resguardar los derechos e intereses de nuestro país dentro y fuera de su dominio marítimo; la utilización del espacio oceánico; y el desarrollo sostenible de sus recursos en coordinación con los sectores nacionales competentes. Esta agenda incluye la participación del Perú en instrumentos y marcos jurídicos sobre el tema y los órganos mundiales, regionales y sectoriales creados para tal fin como el Ministerio de Defensa y la Marina de Guerra del Perú; el Viceministerio de Pesca y Acuicultura; el Ministerio de Ambiente; el Instituto del Mar del Perú; el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado; y muchos otros que aportan en la articulación de la posición nacional sobre los temas mencionados con sus conocimientos especializados. Asimismo, mantenemos un diálogo permanente con la sociedad civil como WWF Perú, H2Oceanos, Prodelphinus, Acorema, Oceana y otras organizaciones no menos importantes.

V. HACÍA UNA POLÍTICA EXTERIOR OCEÁNICA

Gracias a la privilegiada situación geográfica nacional, nuestro país es un actor fundamental en la dinámica marítima oceánica mundial. El Perú participó con irrefutable protagonismo en la gestación del moderno Derecho del Mar y es, hasta hoy, un actor sumamente relevante en las negociaciones internacionales en la materia. Dicha participación, que se extiende en diversas áreas de la temática marítima, se ha sustentado principalmente en la defensa de aquellos intereses considerados de vital importancia para el desarrollo del Perú, el bienestar de su población y su posicionamiento en el ámbito internacional; intereses que se articularon en posiciones nacionales y estrategias concretas para su ejecución.

Las preocupaciones del antiguo Derecho del Mar, como hemos visto con anterioridad, se caracterizan por la polaridad de las zonas marítimas ya

que, mientras que en el mar territorial el Estado ribereño ejerce su soberanía, en alta mar, otros Estados cuentan con una plena libertad para, por ejemplo, explotar los recursos de su interés sin medidas, siempre que se encontraran fuera del mar territorial del Estado ribereño.

La CONVEMAR, que refleja el inicio del nuevo Derecho del Mar, adoptó dos enfoques para la regulación de los mares: el enfoque zonal y el enfoque sectorial. El enfoque zonal señala que “los océanos, más allá de ser entendidos por otras disciplinas como una unidad física, es dividido por la Convención en dos espacios principales; las zonas dentro de la jurisdicción nacional y las zonas fuera de jurisdicción nacional” (Pacheco, 2021). Cabe agregar que, ello no implica que en las zonas fuera de la jurisdicción nacional no se encuentren reguladas ni que cualquier comportamiento sea aceptado.

Por otro lado, el enfoque sectorial señala que el análisis de la CONVEMAR debería realizarse de manera más holística, a efectos de revisar y comprender la concatenación entre los diferentes capítulos del tratado, es decir, por temas relativos a los asuntos oceánicos, como la conservación del medio ambiente, la investigación científica, la solución de controversias, entre otros (Pacheco, 2021), en lugar de limitarse a dividir el análisis de dichos temas por zonas bajo, o no, de la jurisdicción nacional. En virtud de este enfoque, cabe mencionar que entendemos por “océano”:

“Una de las características de los mares y océanos es que están interconectados por una red de corrientes, ya sea superficiales y profundas, [permitiendo que se pueda] hablar de un solo gran océano [y] posee una enorme y poca conocida biodiversidad de regiones, ecosistemas, plantas, animales, microorganismos, genes y moléculas orgánicas. [La biodiversidad] es la variedad de la vida, comprendida en diversos niveles de organización [e] implica una biodiversidad estructural, una composicional y una funcional.” (Subrayado nuestro)

La unidad del espacio oceánico fue uno de los elementos básicos considerados en la negociación y adopción de la CONVEMAR, considerado “como el supuesto esencial que permitiría el acuerdo, era el criterio sobre la indivisibilidad del conjunto, o sea la unidad de tratamiento para los problemas del espacio oceánico” (Bákula, 1985, pág. 131). En efecto, esta idea se encuentra contenida en el tercer párrafo del preámbulo de la CONVEMAR

y principalmente señala que “la problemática de los océanos se debe abordar desde un enfoque multidisciplinario y un enfoque intersectorial, es decir, lo que pase en una parte de los océanos puede tener alguna consecuencia en otra parte de los océanos, entendiendo que estamos hablando de una unidad física” (Pacheco, 2021).

El océano cumple un papel fundamental en la vida de los seres humanos y de los Estados, entendidos como la conjunción de tres elementos: territorio, población y organización política que, en principio, actúa a favor de sí mismo para beneficiar a su población. A modo de ejemplo, podemos citar el artículo 1 de la Constitución Política del Perú que establece que “[l]a defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Con los hallazgos científicos que nos permitieron conocer cuál es el papel fundamental de los océanos, cuáles son los desafíos que enfrentamos en la actualidad respecto de ello, implica que “si queremos que los océanos sigan siendo una principal fuente de alimento, de transporte, de comercio necesitamos tomar decisiones en el presente y a eso apunta [a] temas de gobernanza de los océanos y derecho del mar” (Pacheco, 2021). Cabe recordar que, en 1973, la Asamblea General de las Naciones Unidas, señala que se deben tener presentes los problemas del espacio oceánico, que están estrechamente interrelacionados y deben ser considerados como un todo.

En ese marco, se puede entender a “gobernanza” como un “proceso, o sistema internacional, en el cual la cooperación de los Estados, organizaciones internacionales y otros actores públicos y privados tienen como propósito alcanzar determinados objetivos plasmados en diferentes instrumentos internacionales relativos a los océanos”, de manera que, tendría como “función principal determinar los objetivos de la comunidad internacional con relación a los océanos” (Pacheco, 2021). Cabe agregar que, la gobernanza cuenta con los siguientes elementos:

“[T]enemos, por un lado, las normas en el sentido más lato posible de la palabra, es decir, las normas jurídicamente vinculantes y los instrumentos [jurídicamente] no vinculantes; tenemos las instituciones, que son las organizaciones internacionales, las no gubernamentales, u otros colectivos del foro público o privado, con vocación de

permanencia, cuyo alcance sea de manera global, regional, multilateral o bilateral (...); y finalmente un tercer elemento de la gobernanza de los océanos, considero son los procesos” (Pacheco, 2021). (Subrayado nuestro).

En virtud de la realidad fáctica sobre el océano, y los problemas que enfrenta, la gobernanza debe realizarse desde un enfoque interdisciplinario, que involucre aspectos políticos, científicos, económicos, académicos, jurídicos y otros. En esa línea, no podemos negar la relación estrecha entre la gobernanza y el derecho del mar, entendido, de manera general, como la rama del derecho internacional que estudia y regula el conjunto de agua salada que se encuentra interconectada de forma natural, al igual que el lecho marino, y las relaciones jurídicas entre los sujetos de derecho internacional de los mares y océanos.

Dicha relación, se encontrará a partir de los elementos que conforman ambos conceptos, es decir, la gobernanza de los océanos, que involucra instituciones, procesos y normas se alimentará del Derecho del Mar, es decir, de la “percepción de la teoría internacional entre sujetos que se interrelacionan, valoran y generan normas” (Pacheco, 2021); y viceversa. Por ejemplo, las normas pueden crear instituciones, como la creación del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, la Comisión de Límites de Plataforma Continental o la Autoridad Internacional de los fondos marinos por la CONVEMAR; las instituciones, a su vez, pueden generar normas, como la OMI y su labor de promover la adopción de tratados como los señalados previamente.

Así, tenemos “normas e instituciones que viabilizan procesos en la gobernanza de los océanos” (Pacheco, 2021), por ejemplo, se han adoptado tratados que impulsan la investigación científica, o se han creado organizaciones regionales de ordenación pesquera cuyos tratados constitutivos, progresivamente, comenzaron a incluir conceptos como los enfoques precautorio y ecosistémico e incluso, como en el caso de la OROP – PS, comenzaron a regirse por ellos. Incluso, se cuenta con “instituciones que velan por el cumplimiento o interpretación de las normas” (Pacheco, 2021) como los órganos jurisdiccionales (la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, la Corte Permanente de Arbitraje; u otros.

Tras esta reflexión, que no pretende ser extensiva, es válido preguntarse ¿Por qué es importante para el Perú los temas de gobernanza y del Derecho del Mar? En principio, y de manera general sin ánimos de invisibilizar otras razones, estos temas son relevantes para el Perú porque tiene uno de los mares más ricos que hay y se encuentra en una ubicación privilegiada en la cuenca del Pacífico, por lo que, es de su interés actuar en aquellos ámbitos relativos a la gobernanza de los mares y océanos que aseguren su bienestar y resiliencia, con el objeto de fortalecer y asegurar el desarrollo del Estado. En efecto:

“[E]l Perú es un país andino, amazónico y fundamentalmente marítimo, cuyas costas frente a uno de los mares más ricos del planeta en el océano Pacífico Sur Oriental, lo condiciona y obligan a la necesidad de afianzar sus cualidades oceánicas mediante una óptica fundamentalmente geopolítica para alcanzar, su real integración en la cuenca del Pacífico y de esta manera fortalecer el desarrollo socioeconómico de su población” (Brousset, 2021).

En efecto, si bien el Perú tiene intereses en su dominio marítimo, abordados y tratados en la Política Nacional Marítima, estos no terminan en el dominio marítimo y, por lo tanto, plantea que el Perú también tiene intereses en espacios jurisdiccionales de otros Estados, ya que, como se dijo antes, el océano es uno solo. A modo de ejemplo:

“Al Perú le interesa que se garantice la libertad de comunicación, las embarcaciones peruanas en otras jurisdicciones, por ejemplo, que nuestras embarcaciones pesqueras puedan ejercer el derecho de paso inocente en el mar territorial de otros Estados, o la libertad de navegación en las zonas económicas exclusivas de otros Estados. Al Perú le interesan los recursos hidrobiológicos, transzonales y altamente migratorios, cuyo hábitat se encuentran en espacios de jurisdicción de otros Estados y, por lo tanto, estamos llamados a cooperar, existe un interés del Perú para ello. Finalmente, al Perú también le interesa que los Estados, en las actividades que realizan en sus espacios jurisdiccionales, no cometan algún acto cuya contaminación pueda afectar al país. Al Perú también le interesa lo que sucede en la alta mar, además de los elementos que he mencionado en los espacios

jurisdiccionales de otros Estados al Perú le interesa que sus propias libertades en la alta mar” (Pacheco, 2021).

Habiendo identificado, de manera general, que el Perú tiene intereses en el océano como un todo, por lo que, no se podría limitar solamente a la defensa y proyección de sus intereses en su dominio marítimo, correspondería que, además de la implementación de la Política Nacional Marítima, se formule una política exterior oceánica, entendida, de manera general como el conjunto de decisiones y acciones de un gobierno para incentivar la protección del bienestar de sus ciudadanos y representar sus intereses nacionales ante otros países y sujetos del derecho internacional. Ello implica la definición de una serie de principios que guiarán al Estado frente a los demás sujetos de derecho internacional para satisfacer sus necesidades.

Ello, toda vez que “la política exterior define el rumbo de un Estado en el entorno internacional, reflejando la importancia que el país concede a sus socios estratégicos y dejando entrever sus valores” (Roncagliolo Higuera, 2021). De esta manera, el contar “con una política exterior oceánica de tales características permitiría a nuestro país recuperar el liderazgo que tuvo justamente desde que se proclamará la tesis de las 200 millas” (Roncagliolo Higuera, 2021).

Consecuentemente la adecuada formulación y ejecución de una política exterior oceánica deberá tener como piedra angular la adhesión del Perú a la CONVEMAR y su plena participación en todas las instrucciones establecidas por ella, además de generación de normas bajo su marco. En efecto, esta sería la forma de “completar el proceso” que se inició con la emisión del Decreto Supremo N° 781 y la Declaración de Santiago (Roncagliolo Higuera, 2021). Para su futura elaboración, podemos partir de la definición de intereses marítimos señalados en el literal “b”, del punto 1.1 de la Política Nacional Marítima como:

“[L]a expresión del deseo colectivo de la nación de usar, proteger y aprovechar los recursos del dominio marítimo y las aguas interiores, así como de cumplir las funciones que recaen en el Estado en las áreas bajo su responsabilidad al amparo de tratados de los que es parte. Esto se logra mediante el desarrollo de actividades en los campos político, social, económico, jurídico, científico, cultural y otros, con el fin de

contribuir al bienestar y seguridad nacionales en forma permanente, así como fortalecer la capacidad de gestión del Estado en el ámbito marítimo”

Así, los intereses marítimos pueden considerarse como el deseo colectivo de la nación que “emana de una necesidad material o espiritual del pueblo peruano proyectada en la conciencia colectiva del país como aspiración nacional que contribuye al bienestar común y la seguridad integral” (Brousset, 2021). Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores contribuye y contribuirá en la satisfacción de dichos intereses, como lo ha venido haciendo en, por ejemplo, los eventos mencionados previamente.

VI. CONCLUSIONES

Como se ha podido evidenciar a lo largo del presente artículo, y reiterando lo señalado previamente, no es posible comprender la historia y la realidad del Perú si no se toma en consideración la relación que tiene con el ámbito marítimo. Esta relación ha cambiado a lo largo del tiempo debido a la variación de los intereses de los grupos humanos dominantes de las costas peruanas, los cuales, también fueron modificándose y adaptándose a las circunstancias particulares de la época. Dichos intereses marcaron, y continúan marcando, esa relación.

Si bien se ejerció un dominio del ámbito marítimo antes de su independencia, se puede considerar que el Perú ejerció, defendió y proyectó sus propios intereses sobre los océanos desde el inicio de su vida republicana, independientemente de las posiciones de otros Estados, potencias mundiales o no, sobre los temas marítimos. La principal muestra de ese dominio se dio con la promulgación del Decreto Supremo N° 781 que, como se señaló con anterioridad, buscaba extender, y asegurar, una “política de control y preservación”, un dominio, hasta una distancia de doscientas millas; distancia, que fue establecida en aras de conservar y aprovechar nuestros recursos naturales. Ese interés, tal como se deduce de la lectura del decreto, podría ser modificado de acuerdo con las circunstancias futuras.

Con la Declaración de Santiago, el Perú, junto a Chile y Ecuador, que sembró la semilla del cambio en el Derecho del Mar clásico, demuestra que se libró la “la batalla de las doscientas millas” gracias a una clara percepción de nuestros intereses, cómo deben gestionarse y cómo deben ser proyectados hacia los océanos y la comunidad internacional. Esta batalla, que culminó con la incorporación de la tesis de las doscientas millas marinas en la CONVEMAR, refleja un arduo trabajo de articulación de dichos intereses. Incluso, se puede afirmar, sin dejar de reconocer el esfuerzo de los otros actores y/o factores en la gestión del nuevo Derecho del Mar, que el éxito de la CONVEMAR se sustenta en dicha incorporación.

Dicha situación, y el hecho que la CONVEMAR es el principal tratado en vigor dedicado a la gobernanza de los océanos, es imperativo que el Perú se adhiera al mismo si desea volver a tener un papel relevante en la actual gobernanza de los océanos. Ello, es particularmente relevante en el contexto actual caracterizado por los nuevos desarrollos a favor de la regulación de los océanos, respecto de los cuales el Perú tiene interés. En efecto, toda vez que el Estado peruano se encuentra en una ubicación privilegiada con uno de los mares más ricos que hay, resulta de vital importancia actuar en aquellos ámbitos relativos a la gobernanza de los mares y océanos, en aras de asegurar y fortalecer el desarrollo del Estado.

Por ello, cabe agregar que, en virtud de la situación fáctica de los océanos, la elaboración de una política exterior oceánica requiere ser abordada desde un enfoque multidisciplinario e intersectorial que tome en consideración la vinculación del Perú con el ámbito marítimo, elemento clave de nuestra identidad como Estado ribereño. Identidad que se continúa construyendo con el paso del tiempo, la cual, de proponérselo, podría quedar reflejada en nuevos desarrollos para la gobernanza de los océanos, como en su momento, ocurrió con la CONVEMAR.

No debemos olvidar que el Perú es, inherentemente, una nación marítima. Por dicha razón, las actividades vinculadas al ámbito marítimo constituyen un elemento clave para el logro del bienestar y la seguridad nacional de nuestra nación.

BIBLIOGRAFÍA

Arias-Schreiber Pezet, A. (1984). El Derecho del Mar y los Intereses del Perú. En A. D. Perú, *El Derecho del Mar* (pág. 21).

Bákula, J. M. (1985). *El Dominio Marítimo del Perú*. Lima: Fundación M. J Bustamante de la Fuente.

Brousset, J. (28 de junio de 2021). Política Exterior Oceánica. *El Perú y el Mar: hacia una política exterior oceánica*.

Carrillo Salceso, J. A. (1994). *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

Del Campo Rodríguez, J. (26 de Febrero de 2021). Entre la distancia y la conexión: El mar del Perú en la naciente República. *El Perú y el Mar: hacia una política exterior oceánica*.

García Sayán, E. (1974). La Doctrina de las 200 Millas y el Derecho del Mar. *Revista Derecho* N° 32, 15.

Goya Sueyoshi, E. (26 de Febrero de 2021). El mar peruano y su biodiversidad. *El Perú y el Mar: hacia una política exterior oceánica*.

Laguerre Kleimann, C. d. (26 de Febrero de 2021). El mar peruano, aquel gran personaje. *El Perú y el Mar: hacia una política exterior oceánica*.

Meza-Cuadra Velásquez, G. (28 de junio de 2021). Reflexión para una Política Exterior Oceánica. *El Perú y el Mar: hacia una política exterior oceánica*.

Moscoso de la Cuba, P. (2014). Análisis de los principales elementos de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de la controversia marítima (Perú c. Chile) a la luz de las posiciones de las partes. *Derecho PUCP*, N° 73, 47-93.

Novak Talavera, F. (2001). Antecedentes históricos del nuevo derecho del mar. En S. Namihás, *Derecho del Mar. Análisis de la Convención de 1982* (págs. 19 - 50). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Organización Marítima Internacional. (s.f.). *Convenios*. Recuperado el 30 de Agosto de 2022, de Organización Marítima Internacional: <https://www.imo.org/es/About/Conventions/Paginas/Default.aspx>

Organización Marítima Internacional. (s.f.). *Status of Conventions*. Recuperado el 30 de Agosto de 2022, de Organización Marítima Internacional: <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/StatusOfConventions.aspx>

Pacheco, J. M. (26 de Marzo de 2021). Gobernanza de los océanos, Derecho del Mar y su importancia para el Perú. *El Perú y el Mar: hacia una política exterior oceánica*.

Pardo, F. (2001). Zonas marítimas previstas en la Convención sobre el Derecho del Mar: los casos del mar territorial, zona contigua, plataforma continental y zona económica exclusiva. En S. Namihas, *Derecho del Mar: Análisis de la Convención de 1982* (págs. 97 - 137). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Piazza, C. (1985). *El Perú, las 200 millas y la Convención sobre el Derecho del Mar*. Lima: Sesator.

Remiro Brotóns, A. y. (1997). *Derecho Internacional*. Madrid: Mc Graw-Hill.

Roncagliolo Higuera, N. (26 de junio de 2021). El Perú y el mar: Hacia una Política Exterior Oceánica. *El Perú y el Mar: hacia una política exterior oceánica*.

Ruda Santolaria, J. J. (26 de Marzo de 2021). Los límites marítimos y la defensa jurídica del mar. *El Perú y el Mar: hacia una política exterior oceánica*.

Vargas Carreño, E. (1973). *América Latina y los Problemas Contemporáneos del Derecho del Mar*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.