

## **El Mar de Grau: dos fundamentos estratégicos pendientes**

**Alejandro Deustua**

**Agosto de 2015**

En la brecha entre una aspiración externa (p.e., la preferencia por un sistema multipolar) y la capacidad para realizarla el interés nacional suele frustrarse.

Al respecto examinaremos dos casos peruanos.

El primero concierne a la vulnerabilidad que genera el desfase entre la proclamación del Derecho Internacional Público como un fundamento de la política exterior peruana y la situación de indefinición nacional en torno a la adhesión a la Convención del Mar (el régimen internacional que rige la materia).

Y el segundo se refiere a la desventajosa situación que crea al Perú la ausencia de una doctrina geopolítica marítima adecuadamente implementada que atenúe el efecto de la menor jerarquía estratégica que se atribuye al Pacífico suramericano en la relación de poder que articula la cuenca del Pacífico (éste incluye la marginación del concepto “Asia-Pacífico”).

Caso 1.-

El primer caso se expresa hoy en la reiterada decisión política de no adherir a la Convemar. Ello ocurre a pesar de que el Perú alegó ante la Corte Internacional de Justicia en la demanda sobre límite marítimo con Chile que el Derecho Internacional consuetudinario que rige la delimitación marítima es el que recoge la Convención del Mar (Numeral 7 de la demanda). Y también a pesar de que el Estado además argumentó en la Memoria que las normas de delimitación a aplicarse eran las de ese cuerpo legal (Numeral 6).

En base a estas afirmaciones, la Corte registró que el Perú adujo que el término “dominio marítimo” a que hace referencia la Constitución peruana (art. 54) “es aplicado de manera consistente con las zonas marítimas establecidas en la Convención de 1982” (numeral 178 de la sentencia). Tomando en cuenta tales afirmaciones, que son compromisorias por ser las del Estado peruano, la Corte procedió a definir un límite marítimo que tuvo un componente de equidad también solicitado por el Perú.

Más aún, al graficar las partes el límite marítimo establecido por la Corte, lo hicieron bajo la premisa arriba enunciada.

Si de ello se deriva que el proceso de adecuación de normas peruanas incluye el respeto de la Convención del Mar en un asunto que implica la satisfacción de un interés nacional primario, resulta no sólo necesario sino lógico que se proceda a la adhesión del Perú al régimen en cuestión.

Y si esa Convención establece claramente los espacios sobre los que se ejerce soberanía y jurisdicción, que son atribuciones primordiales del Estado, es claro que también que se debe evitar todo pretexto que faculte a un tercero alegar que el Perú incumple la sentencia porque mantiene una norma nacional sobre “dominio marítimo” que algunos interpretan como referida a un mar territorial de 200 millas y no de 12, como corresponde al que se añade una zona económica exclusiva de 188 millas.

Para evitar esa eventualidad, ganar seguridad jurídica y cumplir con una sentencia que el Perú entiende que es vinculante en todos sus extremos, parece necesario proceder a la

modificación del artículo 54 de la Constitución de manera que no queden dudas sobre los espacios delimitados.

Si bien es cierto que la Corte no dispone expresamente ese cambio, es claro que deja en manos de las autoridades peruanas realizarlo si no deseamos ser eventualmente imputados de revisionismo, de incumplimiento de la sustancia del mandato que el Perú ha buscado, de erosionar los principios de respeto al Derecho Internacional Público (que completa la definición de Estado) y los de solución pacífica de controversias. Para evitar, adicionalmente, una pérdida de credibilidad internacional, corresponde al Estado eliminar esa vulnerabilidad y terminar además con una situación de desinserción en el Derecho Internacional Público que afecta su calidad soberana.

Sobre el particular, debe recordarse que el artículo 54 que la Constitución de 1993 se refiere al dominio marítimo reiterando los términos del artículo 98 de la Constitución de 1979.

Como se sabe, este artículo fue producto de un debate legislativo inconcluso entre “territorialistas” y los que no lo eran (que adherían a la noción de soberanía funcional para las 188 millas en función de la protección de los recursos marinos como complemento de la soberanía plena que se ejerce en las 12 millas del mar territorial). Éste último fue el criterio que alcanzó consenso universal en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Para viabilizar la norma correspondiente, las partes en ese debate acudieron a una redacción que permitiera una modificación posterior cuando las cosas estuvieran claras en torno al régimen marítimo global que estaba por aprobarse.

En consecuencia, en lugar de calificar el espacio marítimo mediante una definición proclive a la posición “territorialista” o a próxima a la Convención del Mar, los assembleístas de 1979 recurrieron al concepto de dominio marítimo.

Como dice Bákula, la expresión “dominio marítimo” referida por el artículo 98 de la Constitución de 1979 no sólo “no define institución alguna de las reconocidas por el Derecho Internacional –aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental- “ (sino que) “se limita a consagrar la realidad jurídica peruana pre-existente, hoy incorporada a la norma universal, a fin de que la ley, como expresión de la soberanía nacional, adopte las precisiones que se consideren más adecuadas y defina esos diversos espacios marítimos en concordancia con los tratados para su validez internacional” (1).

Si esas precisiones no se han llevado a cabo ni por leyes posteriores que interpreten la Constitución de 1979 ni por la Constitución de 1993, era de esperar que, para la definición de “los diversos espacios marítimos en concordancia con los tratados para su validez internacional”, las instituciones del Estado procedieran en consecuencia. Para ello, la sentencia de la Corte brinda un marco jurídico complementario y la oportunidad política adecuados. Y sin embargo, no se ha procedido al cambio normativo esperado frustrando, una vez más, la correcta definición jurídica del interés nacional y consolidando para el Estado un frente de vulnerabilidad.

Si este diagnóstico no fuera suficientemente claro, es preciso recordar que Bákula afirma que el concepto de dominio marítimo “no puede tener otro significado que el de la suma de competencias e intereses del Estado sobre el espacio oceánico, que expresa un vínculo jurídico, adecuado a la naturaleza de las cosas, regulado por el Derecho Internacional y emanado de la soberanía de dicho Estado” (2).

Es más, si el concepto de dominio marítimo “se aplica en todos los espacios marítimos” ...”en todos los casos ese derecho no puede ser entendido sino en relación con el Derecho Internacional” (3).

Es decir, la naturaleza del interés nacional en cuestión (que es distinta a la que se aplica al “territorio terrestre”) debe ser complementada de una manera acorde con la normativa internacional que rige la materia. Y ésta no es otra que la Convención del Mar. En tanto ese complemento regulatorio no se ha producido, el interés nacional que corresponde a la definición constitucional de nuestro espacio marítimo no está adecuadamente satisfecho.

Esta omisión es de responsabilidad nacional y, específicamente, de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Y el escenario en que dicha responsabilidad debe ejercerse hoy es el que corresponde a la ejecución de la sentencia de límite marítimo con Chile que abarca todos los espacios marítimos regulados por el Derecho Internacional. Aunque se pueda cumplir con ese cometido posteriormente, de momento estamos en falta y generando, en consecuencia, inseguridad nacional por mano propia.

Caso 2.- Como se sabe, el Perú es parte del mayor régimen económico que aborda la cuenca del Pacífico (la APEC, que responde por el 57% del PBI mundial y por 48% de los intercambios globales) junto con Chile y México entre los socios latinoamericanos. Y negocia también el Acuerdo de Asociación Transpacífico (que, superando los límites de un acuerdo de libre comercio, desea estandarizar nuevas normas para otros temas vinculados al comercio y estimular las hasta hoy frustradas negociaciones comerciales multilaterales de la OMC). Pero carece de una doctrina geopolítica oficial y normativamente instrumentada que defina los términos de su inserción estratégica en el Pacífico entendido como centro de poder marítimo.

Ello genera vulnerabilidades propias de la insuficiencia de poder en un marco en el que la percepción predominante sobre la región Asia-Pacífico se restringe a la relación entre el Este y Sureste de Asia y Norteamérica (4). Si bien esas conceptualizaciones de la Cuenca no son geográficamente exactas, sí definen el tipo de relación estratégica que predomina en ella.

Ello es especialmente sensible para los Estados del Pacífico Sureste cuya subregión, a pesar de su riqueza en recursos ictiológicos, es una de las más alejadas de los centros de poder en la Cuenca y ciertamente no es la mejor abastecida por rutas de navegación y puertos de categoría. Esta situación, en un escenario de creciente interdependencia y donde se acumulan crecientes capacidades de poder marítimo, no es la mejor para los Estados ribereños del Pacífico suramericano a pesar de que ciertos geopolíticos (Jack Child) consideran que tal situación marginal, en tanto implica lejanía de los principales centros de conflicto, es una ventaja estratégica.

Es cierto que, en el ámbito de la defensa regional, tal situación es parcialmente mitigada por la subsistencia del TIAR. Pero, como se sabe, ese tratado de seguridad colectiva no sólo ingresó a una fase de revisión y adecuación a los tiempos sino que es fuertemente cuestionado por no pocos Estados de la región.

Ese precario esquema de seguridad colectiva quizás pudiera atenuarse mediante la buena relación desarrollada entre las fuerzas navales del Perú y de los Estados Unidos expresada periódicamente en las maniobras Unitas. Éstas tienen por objetivo brindar apoyo a la estabilidad en el área y generar intereses convergentes y cooperación operativa en este lado del Pacífico mediante ejercicios multinacionales periódicos. Pero también es verdad que dichos ejercicios dependen del Comando Sur norteamericano y, por tanto, de su particular

liderazgo y evaluación más allá de que desarrollen capacidades de coordinación entre las respectivas fuerzas (United States Southern Command, Partnership for the Americas).

Y si, de otro lado, la Comisión Permanente del Pacífico Sur se define como “un sistema marítimo regional, una alianza, una opción estratégica, política y operativa en el Pacífico Sudeste, para consolidar la presencia de los países ribereños en dicha área geográfica y su proyección de manera efectiva y coordinada, tanto hacia las zonas aledañas cuanto a la vinculación con la Cuenca del Pacífico” (CPPS), esas funciones se realizan en el marco funcional de la protección de los recursos marítimos de los Estados miembros (Perú, Chile, Ecuador y Colombia). Por algo la CPPS se originó en la Declaración de Santiago, que para el resguardo de esos recursos, planteó la “tesis de las 200 millas”.

Como se sabe, el Perú contribuyó de manera sustantiva y muy activa a la formulación y desarrollo de esa “tesis” y a promoverla a lo largo de las tres Conferencias del Derecho del Mar entre 1958 y 1982 que concluyeron con la adopción, en el marco de la ONU, en la Convención del Mar.

Por lo demás, si la CPPS constituye un régimen que desarrolla los objetivos de resguardo de los recursos, su doctrina es esencialmente ecologista y su competencia es funcional. La alianza, el posicionamiento y la presencia a las que alude la definición de esa entidad no tiene una dimensión de seguridad convencional y tampoco un fundamento geopolítico capaz de defender o proyectar el poder del Estado peruano (que es una potencia menor en el ámbito global pero importante en la subregión del Pacífico suramericano) sobre la base de su esencia geográfica y de su particular identidad política.

Es más, el Estado peruano no sólo no ha organizado una doctrina geopolítica al respecto sino que su estrategia de seguridad marítima es poco conocida y, por tanto, impide a la Nación reflejar su identidad geográfica y las necesidades e intereses nacionales. A este impedimento se agrega la duda sobre si la estrategia de seguridad marítima que existiera o se practicara es convergente con el régimen jurídico marítimo global.

Esta situación coloca al Perú en desventaja estratégica con Chile que no sólo ha desarrollado una estrategia marítima basada en una innovación del concepto de geopolítica sino que ha incorporado dicha estrategia correspondiente a su cuerpo legal interno en consonancia con la Convención del Mar.

Tal innovación –la Oceanopolítica- empieza por la formulación de una nueva aproximación a la relación entre espacio y Estado y por el cuestionamiento de la geopolítica clásica basada en el continentalismo europeo y termina planteando una versión marítima excepcionalista que se fundamenta en la noción de “Océano Hemisférico Austral”. Si esa noción es equívoca porque confunde la noción regional del espacio marítimo con el que solo practica Chile (el Hemisferio Austral no es exclusivo de ese Estado), el hecho es que éste es entendido como el espacio físico especial chileno en tanto el mar tiene, para ese Estado según el almirante Martínez Busch, mayor trascendencia estratégica que el continente (5). De ese planteamiento surge el concepto de Mar Presencial.

Este espacio a ocupar como tarea del siglo XXI y que abarca el escenario de interacción, en Alta Mar, entre Chile y otros Estados, ha encontrado ya acogida legal interna y se plantea (en la perspectiva del vecino) en convergencia con el Derecho Internacional (la Convemar) aunque fuera de manera cuestionable.

En efecto, el escenario de esa doctrina, que abarca los espacios que regula la Convención del Mar, ha generado la modificación de los artículos 593 y 596 del Código Civil chileno relativos ahora al mar territorial de 12 millas y a la zona contigua (donde se ejerce soberanía plena) y al mar adyacente a éste (la zona económica exclusiva donde la soberanía se ejerce sólo para explorar, explotar, conservar y administrar los recursos vivos y no vivos correspondientes). Esta convergencia con el Derecho Internacional positivo no ocurre, como es sabido, con la legislación peruana.

Tal convergencia entre el derecho interno chileno y el internacional busca legalizar y legitimar, desde la perspectiva chilena, la doctrina del Mar Presencial cuya definición espacial se plasma en el inciso 24 del artículo 1 de la ley 18892 (Ley General de Pesca y Agricultura modificada en 1992 por el DS 430 de la Subsecretaría de Pesca). Ese inciso define al Mar Presencial como “aquella parte de la Alta Mar existente para la comunidad internacional, entre el límite de la Zona Económica Exclusiva Continental y el meridiano que pasando por el borde occidental de la isla de Pascua, se prolonga desde el paralelo del hito No. 1 de la línea fronteriza internacional que separa Chile y Perú, hasta el Polo Sur”. Esta definición es exacta a la propuesta por la doctrina oceanopolítica chilena (6).

Es más, como elemento legitimador adicional de la doctrina del Mar Presencial, el Almirante Martínez Busch afirma que su planteamiento, ahora legalizado, tiene arraigo en la historia. Éste se resume en el alegato de que desde la época colonial, bajo Felipe II, España distinguía entre los mares cercanos a la costa americana y aquellos que lo vinculaban con sus posesiones en Asia (Filipinas). Ese fundamento evoluciona, dice el Almirante, en la era republicana con Diego Portales que planteó una estrategia marítima chilena como sistema de seguridad en el espacio marítimo que debía ser defendido por una “escuadra poderosa” y adecuadamente explotado por una marina mercante nacional. Todo ello fue recogido, según el Almirante Martínez Busch, por el Almirante José Toribio Merino como “principios geopolíticos chilenos”.

Esta expresión de la doctrina chilena no sólo es inaceptable para el Perú en tanto se refiere al paralelo del hito No. 1 también como el límite territorial peruano-chileno, sino que es inaplicable por el Estado peruano si éste quisiera seguir su huella. Y lo es porque el escenario físico en el que el Perú se define como Estado y en el que ejerce soberanía no es esencialmente marítimo sino marítimo-continental y porque el Perú carece de islas mayores muy alejadas de sus costas (al contrario de Chile que ejerce soberanía sobre la isla de Pascua, 3800 kms. mar adentro). Por lo demás, la historiografía marítima peruana no reconoce los “principios geopolíticos chilenos” resumidos por el Almirante Merino.

Esta situación coloca al Perú en una situación de divergencia estratégica con Chile, situación que no ha sido, sin embargo, esclarecida en el Perú por doctrina alguna.

Esta situación de divergencia y desventaja se agrava en tanto la doctrina del Mar Presencial se sustenta también en la explícita relación entre el término de la Zona Económica Exclusiva y la Alta Mar que establece la Convención del Mar. En efecto, ésta indica que, si bien ningún Estado puede someter alguna parte de la Alta Mar a su soberanía (artículo 89), sí tiene obligaciones en este espacio que corresponden tanto al Estado ribereño como al Estado cuyo súbditos pesquen recursos cuyas poblaciones pesqueras que se encuentren en la Zona Económica Exclusiva y en la Alta Mar (artículo 69, inciso 2 de la Convención). En ese caso, esos Estados deben procurar medidas de conservación de esas poblaciones pesqueras directamente entre ellos o mediante organizaciones regionales o subregionales. Esta obligación es consecuente con la que establece el artículo 117 de la Convemar en el sentido de que todos

los Estados son responsables por la conservación de los recursos vivos en la Alta Mar o de cooperar para ello con otros Estados.

Si bien esta obligación es exigible al Perú (porque la cobertura de la Convención es global y porque el Perú ha alegado ante un fuero jurisdiccional universal como es la Corte Internacional de Justicia que su comportamiento consuetudinario se rige por dicha Convención), el Estado pudiera no estar en el mismo pie que Chile a la hora de establecer mecanismos de cooperación en la Alta Mar con otros Estados u organizaciones de manera tal que, en cumplimiento de las obligaciones mencionadas, pueda extender sus facultades. Para empezar, este déficit jurídico dificulta nuestra capacidad negociadora en la materia.

De otro lado, para el “juridicismo”, que alguna vez caracterizó, de manera casi excluyente, a nuestra política exterior en lo que toca al establecimiento o defensa de límites territoriales, la ausencia de una normatividad vinculada a una doctrina geopolítica marítima que incorpore los espacios marítimos que la Convención del Mar establece, constituye ciertamente una debilidad adicional. Careciendo de plataforma jurídica y geopolítica, el “juridicismo” carece de sustento en el mar. Tal indefinición sobre nuestro interés nacional marítimo tiende a truncar la aspiración que lo pueda fundamentar.

Estos dos casos, uno jurídico y otro geopolítico, quizás sean menos onerosos para el Perú que la ausencia de infraestructura y de capacidad marítima suficientes, que la carencia de una cultura marítima, que la imprecisión sobre nuestro rol y status en el medio del Pacífico Sureste, que la indefinición de nuestra identidad como Estado continental y marítimo y que la indecisión sobre qué espacio marítimo privilegiar (¿el mar territorial, la zona económica exclusiva, nuestra relación con la alta mar, todos?). Pero ciertamente ambos contribuyen a evidenciar nuestra precaria situación estratégica en el mar.

#### Notas:

- (1) Bákula, Juan Miguel; El Dominio Marítimo del Perú Bákula, p. 153
- (2) Ibidem, p. 152
- (3) Ibidem, p.150
- (4) <http://ann.sagepub.com/content/505/1/34>, Kurth, James The Pacific Basin vs The Atlantic Alliance: Two Paradigms of International Relations  
<http://smartelibrary.com/4554678746647392238475465748320123247645638329323948575745/files/17281075-globalization-and-the-asia-pacific.pdf>, Olds, Kris Globalization and The Asia Pacific, Contested Territories
- (5) Martínez, Busch Alm. La Gran Tarea de Esta Generación es la Ocupación Efectiva de Nuestro Mar
- (6) Contralmirante Mario Duvauchelle, Mario Alm., Perspectivas del Mar Presencial

#### Fuentes:

Convención del Mar

Demanda del Gobierno del Perú ante la Corte Internacional de Justicia dando inicio al proceso de solución de la controversia marítima con Chile

Memoria del Gobierno del Perú presentada ante la Corte Internacional de Justicia en el proceso de solución de la controversia Marítima con Chile

Fallo de la Corte Internacional de Justicia en la controversia Perú vs. Chile

CPPS

United States Southern Command

UNITAS

Chile: Ley 18892 (Ley General de Pesca y Agricultura modificada en 1992 por el DS 430 de la Subsecretaría de Pesca)

Chile: Código Civil

NOTA: ARTÍCULO PENDIENTE DE PUBLICACIÓN