

Un país marítimo que erosiona sus atributos marítimos

Alejandro Deustua

Setiembre de 2018

Más allá de su sustancial condición andina y amazónica el Perú es geográfica e históricamente un país marítimo cuyas características civilizacionales fueron establecidas inicialmente por las culturas pre-incas (Caral, Chavín) 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, 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 incrementa 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.

1.- La condición 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 superado hoy la intensidad de los requerimientos marítimos precolombinos (los conjuntos urbanos peruanos más importantes se ubicaron originalmente en la costa) ni europeos de la era virreinal (cuando el Perú tenía una inserción exclusivamente imperial y transoceánica).

Menos si la cultura se refiere hoy a patrones de conducta inspiradas en principios, ideas, formas de pensar que, a diferencia de los intereses que se contratan en un sociedad, cohesionan a una nación (Ver Blanzieri, Georgini and Fausto en A Formal Definition of Culture).

En efecto, la gran migración del campo a la ciudad, cuya dimensión masiva empezó a registrarse a mediados del siglo pasado contribuyendo a concentrar a la mayor parte población peruana en su delgada franja costera, ciertamente configuró sociológicamente a un tipo de habitante que realiza fundamentales actividades económicas y sociales en esa zona. Pero ello no implica necesariamente que haya dado a luz a un ciudadano cuya creativa conducta cotidiana esté íntimamente relacionada con el mar.

De ese aspecto cultural parece haberse ocupado más bien instituciones públicas como la Marina mediante el desarrollo de sus propias actividades funcionales y de ciertos emprendimientos emblemáticos (p.e. los del SIMA, el Instituto de Estudios Históricos y Marítimos, las expediciones anuales a la Antártida o la construcción o la exhibición universal del buque escuela Unión).

Y también algunas organizaciones privadas como la Sociedad Nacional de Pesquería (cuyos integrantes corporativos son responsables de una buena parte del PBI nacional). O la minoritaria actividad de la incipiente acuicultura marina, el desarrollo urbano costero (sobre todo con propósito “vacacional”) o algunas actividades de mar (generalmente deportivas).

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 Cómex) lo que ciertamente no es un ejemplo de una economía industrial que sustente una poderosa actividad marítima como reclamaba Mahan en *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783* (Capítulo 1 sobre Discussion of the Elements of Sea Power).

Entre esas actividades y organizaciones ciertamente se incluye a las que integran los pescadores artesanales que, como agrupación, defienden sus fueros frente a las grandes flotas pesqueras. Pero no el singular habitante costero que, en general, ha desarrollado más una preocupación urbana y metropolitana que una interacción valorativa y práctica con el mar.

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 CPPS, se han encerrado en sí mismas en una reserva de cuestionable necesidad, ya fuera inercial o dispuesta, completamente cegada a su potencial cultural. En parte por tradición, en parte por razón de Estado a esta última característica corresponden las tareas propias de la Cancillería.

1.1.- Esta situación tiene un sustento fundamental en la primera mitad del siglo XX si se toma en cuenta, por ejemplo, que los grandes debates sobre la identidad del hombre peruano, desarrollado por habitantes de la costa (incluyendo al migrante serrano), se centraron en torno de la contradicción entre indigenismo e hispanismo o la derivada de la influencia de Occidente y la “síntesis viviente” de Belaúnde (V.A. Belaunde, Peruanidad). De ella estuvo ausente la condición marítima del sujeto cultural peruano.

Por lo demás, el sustento ambiental de la “tesis de las 200 millas” (proteger los recursos marítimos que son indispensables para la adecuada supervivencia de los ciudadanos) no parece ser hoy una realidad evidente si se consideran, por ejemplo, hábitos esenciales y de masas como los alimenticios.

En términos civilizacionales el mar fue un gran ausente en el siglo XX, una reminiscencia de la vinculación ibérica, un escenario apenas recordatorio de décimonónicas batallas marítimas y que marcaron nuestra historia en la Independencia y en la Guerra del Pacífico, un vínculo migratorio importante (aunque de mucho menor dimensión que en el caso de otros vecinos).

Si estos elementos influyeron en el carácter de ciertos lugares de la costa del Perú apenas fueron parte de un escenario de la actividad económica en los confines de la modernidad que las características estructurales del comercio han mantenido en lo esencial. Y no tuvieron la intensidad de tres exclusivos momentos o circunstancias de la vida nacional: la oposición a la reconquista española, la competencia marítima con Chile tan marcada por la guerra por 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).

Esos tres acápites (aunque más los primeros dos que el último) han dejado huella en una cierta identidad marítima pero quizás no en la medida suficiente para imprimir un sello cultural predominante a 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 interpretación nacional orgánica o prevalente que permita, por ejemplo, el impulso vital para suscribir el régimen internacional al que más enriqueció: la Convención del Mar.

Con las excepciones circunstanciales, institucionales o corporativas ya reseñadas, la dimensión práctica del carácter marítimo del Perú, que debiera complementar la identidad continental contribuyendo a sustentar la relación entre nuestra particular inserción externa y el carácter de nuestra economía y de nuestra geopolítica, no parece tampoco reflejarse en hábitos cosmopolitas que aporte el mar al ciudadano quien parece más influido por su interés local o regional.

Por lo demás, los instrumentos económicos, de transporte y de defensa concretos 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 más extrema urgencia.

Quizás por ello la definición de “lo marítimo” sea en el Perú más bien general que específico. Tanto que parece abarcar ríos y lagos (Perú, País Marítimo, CENTRUM) de tierra adentro. Esa latitud, tan marcada por la función de las diferentes actividades de la Marina (todas ellas indispensables), prefiere integrar el conjunto de los escenarios hidrológicos que fluyen en sierra y selva en lugar de sustentarlos fundamentalmente 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 publicidad correspondiente a su relevancia nacional y a las aspiraciones u objetivos que pudieran emanar de la sociedad peruana. Si ello ocurre en publicaciones reservadas es probable que no corresponda a las “aspiraciones de la Nación” (Brousset) sino a las del Estado y en forma quizás precaria.

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 tan infértil como la discontinuidad de esa publicación (su última versión pública corresponde al año 2005). En él sólo 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, y con proyección bioceánica -característica cuestionablemente definida- y sólo con “presencia” (una calidad pasiva) en la cuenca del Pacífico y en la Antártida.

Además se destaca allí una insustentada autopercepción de país “eminente marítimo” desde el punto de vista de las capacidades; se establece una aspiración bioceánica basada apenas en el sistema IIRSA tan promisorio como de tan poco y cuestionado desarrollo; y se plantea un perfil geopolítico definido en términos de limitaciones y sólo de potencial regional y global derivado, contradictoriamente, de una ineficiente interconexión con cinco cuencas hidrográficas.

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

Por lo demás, es muy poco estimulante de la conciencia marítima el hecho de que dichos intereses se deriven apenas 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.-

Esta situación no parece esclarecida ni mejorada por la referencia a los intereses que derivan del “dominio marítimo” referidos, entre otros textos, en Política Exterior Peruana Teoría y Práctica de Carlos García Bedoya relativas sólo a la nueva dimensión de las 200 millas y la proyección a la Cuenca del Pacífico y la Antártida que se reconocen como complejas jurídica, económica y geopolíticamente.

Si bien los objetivos de la época (los años 80 del siglo pasado) 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 3ª conferencia de la ONU del Nuevo 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 fue una transacción constitucional que no pudo resolver el conflicto entre las posiciones territorialistas y las de los defensores la “soberanía funcional” en el Mar Peruano (Bákula) propia de las realidades del Nuevo Derecho del Mar al que el Perú contribuyó a construir.

Tal contienda no sólo generó incertidumbre sobre el tipo de soberanía y jurisdicción que corresponde al Perú en su ámbito marítimo sino que sigue siendo serio obstáculo para la adhesión del Perú a la Convención del Mar. En la gestión de la tesis de la protección de los recursos marítimos hasta las 200 millas participó el Estado desde el inicio de la forja de ese régimen marítimo ganando y transigiendo posiciones como ocurre en toda negociación multilateral..... pero no lo adoptó. Como es evidente ello coloca al Perú en una situación de debilidad frente al Derecho Internacional que rige la materia. Peor aún cuando la cabal afiliación al Derecho Internacional es uno de los factores sustanciales que definen al Estado.

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 sólo es una tarea urgente sino imprescindible frente a la ambigüedad con la que éste es referido. Si esta última característica parece evidente en lo estratégico y lo político también lo es en lo jurídico.

Como se sabe el Perú, cuyos gobernantes se entusiasman al referirse a las calidades del Mar Peruano ya su liderazgo diplomático ad hoc, no han logrado, como se ha dicho, vencer la anacrónica resistencia de algunos sectores a que el Estado se incorpore al régimen universal que establece los principios y normas que gobiernan universalmente 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 del Mar que ha sido suscrita por la gran mayoría de los integrantes del sistema internacional (hasta ahora, por 168 Estados). Y su fundamento es antihistórico porque cualquiera que 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 liderazgo de reconocida capacidad propositiva.

Esta situación de vulnerabilidad jurídica se ha agravado luego de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia que estableció el límite marítimo con Chile. Como se sabe, 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 esa Convención 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 ha 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 denominada cuenca del Pacífico el Perú – especialmente su costa sur- se ubica en el punto más oriental –y por tanto, periférico y más alejado- de esa cuenca definida sólo 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) del volumen del comercio global y 70% de su valor se transporta por la vía marítima (UNCTAD) el dominio de 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 las medidas necesarias para compensar del detrimento del status correspondiente).

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, sólo 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 Coste 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.-

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.

a) Panamá.-

En relación al Canal, esa capacidad 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 de Panamá (St. John).

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

Para el Perú el Canal es un estrecho vital en tanto el 50% de los contenedores que exporta pasan por esa vía (Ádex). 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 la más profunda) 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, a ésta pertenecen todos sus Estados ribereños. Pero esta evidencia no es diáfana, sin embargo, cuando el interés estratégico participa de la definición agregando o eliminando a miembros (una práctica asumida).

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 la Australia, para referirse a Australia y Nueva Zelandia; sur, del Pacífico antártico (Moreno Laval, Celso en Estudios Internacionales). La importancia de la misma parece dominada por el predominio de una de esas regiones (la del Asia Pacífico) por razones económica y militares.

Al revés de la Cuenca Asia Pacífico, que se considera multidireccional pero especialmente “horizontal” o Este-Oeste en su relación con América, la Cuenca Americana es más bien vertical o Norte-Sur e implica a 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 del norte, respectivamente) no sólo no estén favorablemente posicionados en la Cuenca Asia-Pacífico sino que se proyectan en tendencia costera natural norte-sur antes que ligada a sus grandes mercados actuales en el eje este-

oeste. Esta contradicción entre proyecciones en base a mercados y a 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 teniendo una importancia vital.

Esto es, a pesar del predominio de la Cuenca Asia-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 precaria realidad- minimizando las capacidades respectivas.

Visión APEC de la Cuenca.-

El foro más amplio de cooperación económica en el Pacífico, el 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 debieron haber logrado el mismo propósito en el 2020 (Glosario Apec 2010).

Sin embargo la membresía del APEC s (Australia; Brunei Darussalam; Canadá; Chile; Estados Unidos, República Popular China; Hong Kong, China; Indonesia; Japón; Republica de Corea; Malasia; México; Nueva Zelanda; Papua Nueva Guinea; Perú; las Filipinas; Rusia; Singapur; China Taipei; Tailandia; y Viet Nam que agrupa un tercio de la población mundial y representa alrededor del 60% del PBI global y 48% del comercio mundial -Idem-) abarca Estados (o “economías” como se estila en la perspectiva del APEC) que supera al de la región Asia-Pacífico strictu sensu sin que sus autoridades den cuenta de ello. La membresía del Perú es un caso puntual.

Ello implica que ese foro principalísimo tampoco dispone de una definición objetivamente apropiada del escenario geográfico de la Cuenca.

Visión PBEC de la Cuenca.-

De otro lado, el PBEC, una organización empresarial, 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, Brunei Darussalam, Canadá Chile, RP China, Colombia, Ecuador, Hong Kong, India, Indonesia, Japón. República de Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, China Taipei, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos y Estados Unidos (PBEC, Bridging the Pacific, 1967-2007).

Un atenuante cabe en esta imprecisión: el PBEC como definidora del ámbito de la cuenca del Pacífico no puede ser tomada 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).

Si bien el APEC y el PBEC no dan una idea exacta de la dimensión regional de la cuenca, su importancia radica en su 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 definidoras de la misma. Si no se tiene en cuenta esta precisión, el error geopolítico en los integrantes periféricos del área tenderá a incrementarse.

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* (Comandante GK Stair Jr. del US Naval War College) sostenía en 1993 que “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 Laos- 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” (p. 5). Como es evidente esta propuesta confunde nuevamente el Asia-Pacífico con una versión menor de la cuenca por razones prácticas 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.

También militarmente estratégica, antes que geográfica, es el área de operaciones de la flota norteamericana del Pacífico cuyo comandante en Pearl Harbor afirma que su ámbito de responsabilidades abarca “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 observa a los países que integran el área de responsabilidades de esa flota (Australia, Bangladesh, Bhután, Brunei, Burma, Camboya, Fiji, India, Indonesia, Japón, Kiribati, Laos, Malasia, Maldivas, Islas Marshall, Micronesia, Mongolia, Nauru, Nepal, Nueva Zelanda, Corea del Norte, Palau, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Samoa, Singapur, Islas Salomón, Corea del Sur, Sri Lanka, Tailandia, Timor Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu y Viet Nam, 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.

¿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 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 4ª 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 precariedad naval de la misma, sabemos cuáles es? ¿Tiene ésta

algo que ver con la posición de expreso aislamiento americano de la primera parte del siglo XX? ¿No debíamos tener claridad sobre la misma?

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 en el sentido literal del término además del predominio de definiciones comandadas por las preferencias estratégicas de los que la comandan (Estados u organizaciones) sobre los mandatos de la geografía.

En ese marco, la ambigüedad de nuestro posicionamiento y proyección marítimos emerge como uno de muy alta vulnerabilidad entre los menos poderosos. Si la marginalidad fuera el punto, éste pudiera llegar al extremo, quizás, de impedir un adecuado despliegue de fuerzas y capacidades en el caso de alguna emergencia (y quizás aún en el caso de que éstas existieran en un nivel más o menos adecuado). Ello constituye un problema conceptual, estratégico y operativo para el Perú que debe resolverse mediante definiciones distintas a las meramente simbólicas como la del “Mar de Grau”.

3.4.- Conectividad.-

3.4.1.- Comercio.-

Como registro 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 (otra forma de conectividad) que tiene el Perú en ese escenario. Aquélla se desagrega en el comercio que el Perú registra con China (23.2% del total en 2016 –Santa Gadea E., en La Cuenca del Pacífico como Espacio de Integración en el Siglo XXI-); con los países del CPTPP, es decir el TPP 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 los puertos del oeste de esa potencia).

Estas cifras muestran, además, 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 este segundo caso, no sólo 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 implicando 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 e importaciones de bienes manufacturados semejando muy viejos y denunciados esquemas innovados con mayor diversificación de productos de la misma naturaleza) que, a estas alturas, ya debíamos haber diversificado.

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 a éstos aún más asimetría estructural y, simultáneamente disminuyendo relativa o 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 4º país mejor conectado en el ámbito marítimo (sólo superado por Panamá, Colombia y México y por encima de Chile) según la UNCTAD (Review of Maritime Transport, 2018).

Pero esa conectividad está controlada por empresas navieras que son, por el origen del capital, chilenas (Compañía Chilena de Navegación Interocéánica –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 la familia Aponte de Suiza, norteamericanas (Seaboard Marine (SM)); asiáticas: Mitsui OSK Lines (MOL) de Japón; Evergreen (China-Corea); y brasileñas (Libra) (en Fernando González Vigil, Alexis Yong Manrique y Juan Manuel Hurtado, Comercio y transporte marítimo:El caso del Pacífico Suramericano).

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 en la publicación mencionada, agravando para el Perú el problema de ausencia flota mercante nacional. Esa carencia no mejora por la realidad de que, en la región sólo Brasil –puesto 28- aparece en el ranking de los mayores 35 propietarios de buques de transporte en el mundo (Idem).

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 de lo que ya se gana por incremento en el monto de las transacciones comerciales, lleva consigo también la tendencia a disminuir las ganancias relativas futuras de la mejora eventual de nuestro posicionamiento o de las mejores proyecciones portuarias de futuro (las referidas a la modernización de lo existente 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 sólo no existen aún en la dimensión requerida (algunos buques parecen haber empezado 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 42% del total de puertos de contenedores en el mundo y por el 62% en el mundo se podrá entender que estar situados entre los puertos de menor relevancia en el área es una desventaja estratégica. Ésta es mayor cuando la costa occidental de Suramérica no aparece en el ranking relevante de organismos de la ONU que se ocupan de asuntos comerciales marítimos como la UNCTAD (Ibidem).

Sólo algunos registros, como el Lloyd's List Top One Hundred Ports 2017 refiere que la "América en desarrollo" participa apenas en 6% de la mayor parte, 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 (en Ports Ranking: The Top 20 in Latin America and the Caribbean, 2017 es diferente) y la Cepal coloca al Callao en el puesto en el 6º puesto 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). Ello no es un consuelo sin embargo, si sólo un puerto peruano se ubica entre los primeros 100 a partir del último cuarto del escalafón.

Ello no sólo 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 aparece en el hemisferio está 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 sólo puede cambiar en el largo plazo. Al respecto debe 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 de su proyección marítima, un cambio estructural depende de cambios revolucionarios en el sistema internacional que ni Perú ni Chile pueden producir. Sin embargo, por lo menos las ventajas que poseen los puertos mexicanos y colombianos en el escenario pueden ser atenuadas si hubiera decisión no sólo 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 muy 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 norteamericana.

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 denominada antes PARTNERSHIP OF THE AMERICAS); la preparación cooperativa —especialmente por Estados Unidos— en el combate contra submarinos silenciosos (SUBDIEX, que se realizan en Hawaii); el desarrollo general de interoperabilidad (RIMPAC, SIFOREXE, 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 TIAR por los países miembros del sistema interamericano no ha concluido en un nuevo régimen de seguridad colectiva, estos ejercicios navales constituyen tanto un instrumento de cooperación en el escenario hemisférico de la Cuenca como una red operativa que, a la vez, incrementan las destrezas e interoperabilidad de las Armadas del área y generan cohesión en la misma.

Éstas, sin embargo, no parecen haber desarrollado una 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 ejercicio de mayor proyección parece ser el RIMPAC que suele concentrarse en torno a Hawaii).

Si tales ejercicios ciertamente 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 no implica necesariamente identidad de intereses. Menos aún cuando los intereses nacionales no han sido adecuadamente desarrollados como se enfatiza en este ensayo.

Sin esa base de definición clara 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 que 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 mejor marco estratégico y jurídico para el desarrollo en ellos 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) 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 Norte americano (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 núdulos centrales en el Pacífico Sur 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.

BIBLIOGRAFÍA:

Belaunde, Víctor Andrés: Peruanidad

Bákula, Juan Miguel: El Dominio Marítimo del Perú

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

Saint. John, Ronald Bruce: La Política Exterior del Perú

Mahan, Alfred: The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783

Brousset, Jorge: Los Intereses Marítimos del Perú, Una versión Resumida

Blanzieri, Georgini and Fausto: A Formal Definition of Culture

CENTRUM Perú, País Marítimo

Acuerdo Nacional: Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005

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

Mariner Wang, The Role of the Panama Canal in Global Shipping

Stair GK: The Challenge to the Pacific Command Strategy in the Pacific Rim (US Naval War College)

Lloyd's List Top One Hundred Ports 2017

CEPAL: Ports Ranking: The Top 20 in Latin America and the Caribbean

Referencias:

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

UNCTAD

World Economic Forum

World Shipping Council

Ádex

APEC

PBEC