Gobernanza Marítima e Intereses Nacionales:

políticas públicas comparadas, rumbo a una eficaz política marítima de Estado.



Contralmirante (R)
JEAN JESU DOIG CAMINO

> *"Pensar sin comparación es impensable."*
> (Swanson, citado por Ragin 1987: 1)

Introducción

El estudio del fenómeno político en estrecha relación con la administración pública, como principal herramienta de gestión de políticas públicas, exige el uso de estrategias comparativas caracterizadas por ser reflexivas y críticas.

Este breve ensayo académico pretende superar la concepción tradicional de resolver problemas de políticas públicas por sectores; se empeña en la aplicación del método comparativo de la ciencia política al estudio de políticas y organizaciones, con particular interés en la realidad marítima nacional.

La contrastación de experiencias externas con las propias en el campo de los intereses marítimos nacionales, de directa relación con políticas marítimas públicas aplicadas, favorece la búsqueda de estructuras administrativas, a fin de resolver carencias e ineficiencias de gobernanza en una necesaria reforma del Estado.

En resumen, el presente trabajo aborda el método fundamental para el estudio e investigación de la ciencia política aplicada a los intereses marítimos nacionales, y se empeña con la propuesta que presenta en motivar y estimular al ciudadano diligente y responsable en los intereses nacionales.

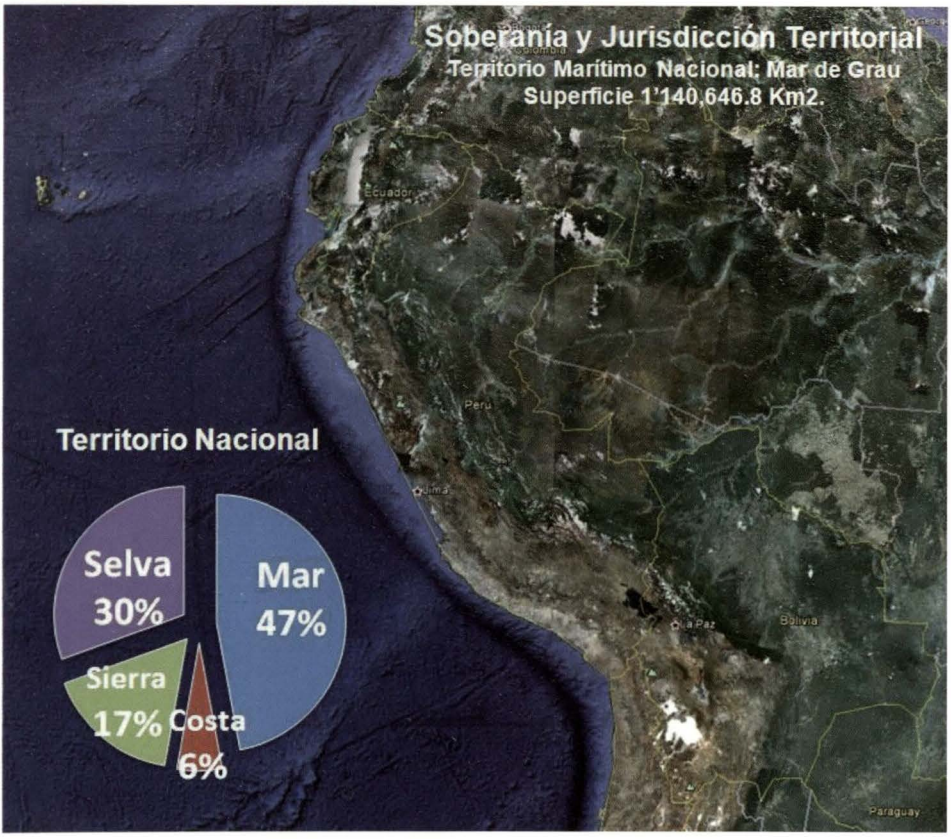


Figura 1.- Un orden constitucional para una eficaz política marítima de Estado. Fuente: Elaboración propia, (Google Maps 2011) (Wikipedia 2011).

1. Relaciones conceptuales: gobernanza e intereses

Gobernanza es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero en el ámbito nacional, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. (DRAE 2011). La gobernanza nacional comprende el concepto de gobernanza marítima, término definido en este ensayo como ejercicio del poder público con soberanía y jurisdicción sobre el territorio marítimo nacional.

Por otro lado, los intereses nacionales están constituidos por necesidades y aspiraciones, amplias y duraderas, que posee la Nación, traducidas en objetivos nacionales —expresión formal de los intereses nacionales— (MINDEF 2005).

En este contexto se inscriben los intereses marítimos de nuestro país —no sólo marítimo, sino andino, amazónico, antártico y aeroespacial, esto es, de un todo integrado y global—.

Sin embargo, desde un enfoque dialéctico y dinámico, los intereses nacionales son relaciones de tensión generadas por necesidades y aspiraciones expresadas en beneficios requeridos para satisfacerlas; tal es el caso del territorio nacional y sus recursos naturales a proteger por la defensa, o el caso de bienes ajenos a obtener mediante inversiones económicas y financieras, para el desarrollo sustentable del país.

El elemento esencial que establece la semejanza entre gobernanza e intereses es la política, variable dependiente que centra su accionar en el recurso poder para la promoción y protección de los intereses nacionales. El elemento determinante que marca la diferencia de la relación entre ambos conceptos se ubica en los actores estatales y sociales intervinientes en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, variables independientes que permiten configurar oportunidades y amenazas —tanto para la gobernanza como para los propios intereses—.

El Estado, actor principal en la relación entre gobernanza e intereses, ejerce soberanía y jurisdicción en el territorio nacional —terrestre, marítimo y aéreo— (CPP 1993: Art. 54º), y las Fuerzas Armadas tienen la misión tutelar de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República (CPP 1993: Art. 165º). Prevalece el reconocimiento nacional e internacional del derecho de los Estados al monopolio de la violencia, en resguardo de los intereses nacionales.

El dominio marítimo del Estado, denominado "Mar de Grau" por Ley 23856 del 24/05/1984, representa el 40% del territorio nacional; es la cuarta región natural del país, con una extensión superficial mayor a 1'140.646,8 km2 (Wikipedia 2011), que cobija en la costa de 136.232,8 km2 (6%) a más de 14'973.264 habitantes —más del 54% de la población nacional— (INEI 2007: 9), requiere de una norma constitucional que reconozca el deber del Estado de establecer y ejecutar políticas públicas de ordenamiento territorial del país —terrestre, marítimo y aéreo—, a fin de promover y proteger en forma eficaz los intereses nacionales.

El ordenamiento territorial marítimo del país responde a una política marítima pública, cuyos alcances comprenden actividades en el Mar de Grau y las cuencas hidrográficas de ríos y lagos navegables, que cubren extensas áreas

geográficas ribereñas de la Amazonía, de 739.676 km2 (30%), y del Altiplano, de 404.842,9 km2 (17%) del territorio nacional, por la naturaleza del medio acuático estrechamente vinculado con los intereses marítimos nacionales, por actividades de transporte, puertos, comercio, recursos naturales, industria, ciencia y tecnología, y educación y cultura.



El Libro Azul de la Unión Europea es una experiencia valiosa en procesos de políticas marítimas comparadas. Fuente: UE, 2011.



Una oficina de asuntos marítimos en la Presidencia del Consejo de Ministros. Fuente: PCM, 2011.

2. Intereses nacionales: políticas marítimas públicas y organizaciones

Los intereses marítimos nacionales se materializan en diversas actividades relacionadas con el mar, ríos y lagos navegables, que tienen por característica común su sectorización al regularse en la administración pública por áreas ministeriales, y su fragmentación en la conducción política del Estado por los diferentes niveles de gobernanza al interior del país —local, regional y nacional— que intervienen en su promoción y protección.

Promover y proteger los intereses marítimos pasa por una planificación centralizada y ejecución descentralizada del desarrollo nacional, mediante una política integral del Estado, aplicada en forma horizontal intersectorialmente, y transversal intergubernamentalmente entre los diversos niveles de gobierno para un desarrollo duradero (sostenible) (Doig 2010: 78), porque el "Estado planifica por medio de la política pública" (Bulcourf 2008: 33) al implementarla en la administración pública y al intervenir sobre la sociedad civil y el mercado de la economía.

3. Experiencias externas: políticas marítimas comparadas

Existen cuatro métodos clásicos para el estudio e investigación de la ciencia política: El método experimental (1), muy poco empleado por su dificultad en obtener las condiciones ideales —técnicas y éticas— para la simulación, así como por lo costoso de su implementación. El método estadístico (2), poco aplicable por la falta de cuantificación de variables y la escasez de casos analizables. El método histórico (3), valioso en su momento contextual, pero no así fuera del mismo.

Por último, el método comparativo (4) es una herramienta fundamental aplicada al estudio e investigación de la ciencia política en el marco de políticas públicas y políticas sectoriales, pues posibilita corroborar empíricamente la validez de hipótesis, proposiciones generales o teorías, con el propósito de examinar cada caso directamente y compararlo con otros relevantes aplicando el análisis cualitativo, e interrelacionar dos o más variables mientras las otras se mantienen constantes (Ceteris paribus), mediante el análisis cuantitativo, usando en forma complementaria el método estadístico. (Ragin 1987: 16)

"La política marítima es un proceso de política pública en diversos niveles: supra nacional o regional, nacional, sub nacional, y de política sectorial a través de los diferentes órganos de la administración pública".

La política marítima es un proceso de política pública en diversos niveles: supra nacional o regional, nacional, sub nacional, y de política sectorial a través de los diferentes órganos de la administración pública; por tanto, es objeto de estudio e investigación científica por el método comparativo que analiza semejanzas y diferencias de procesos políticos similares en cada caso —sincrónicos por simultáneos—, o el mismo proceso en un caso observado en diferentes momentos —diacrónicos por sucesivos—, evaluando experiencias políticas en niveles geográficos y períodos históricos. (Bulcourf 2008: 11-17)

Estudiar las políticas públicas supra nacionales o regionales formuladas por organismos gubernamentales de bloques regionales, que tienen una relación



Figura 4.- Una comisión interministerial de asuntos marítimos de la Administración Pública. Fuente: PCM, 2011.

de interdependencia con el nivel nacional de los Estados involucrados, facilita aplicar el método comparativo de políticas entre Estados como unidades de análisis, toda vez que la implementación de tales políticas públicas se hacen a través de los Estados por estudios de administración pública comparada. El proceso de política marítima pública de la Unión Europea (UE 2007) es un referente valioso para el estudio de políticas marítimas comparadas entre países marítimos —como es el Perú—.

Tenemos las siguientes experiencias de políticas marítimas, implementadas en estructuras adoptadas en la administración pública, en el mundo contemporáneo: En USA, la Comisión de Política Oceánica y la Oficina Ejecutiva del Presidente; en Australia, el Ministerio de Medio Ambiente y Patrimonio y la Oficina de Océanos Nacionales; en Canadá, el Ministerio de Pesca y Océanos; en Japón, la Oficina Central de Política Marítima del Primer Ministro y el Ministerio de Política Oceánica. (UE 2008)

4. Política marítima pública: interdisciplinaria e interinstitucional

Una propuesta de política marítima pública, formulada para nuestra realidad nacional, corroborada con experiencias de países de la Unión Europea, que se sintetiza en cuatro objetivos: sostener constitucionalmente la política marítima nacional (1), usar sosteniblemente el mar (2), promover calidad de vida en la población marítima nacional (3) y fomentar la identidad marítima nacional (Doig 2010: 78-82), tiene estrecha relación con la formulación de políticas sectoriales que se implementan en la administración pública por interacción interdisciplinaria e institucional.

La aplicación de políticas sectoriales independientes, que tienden a compartimentar la gobernanza marítima, ha impedido la coordinación administra-

tiva por reparto de competencias y la cooperación por principio de subsidiaridad en políticas públicas, experiencias en nuestra realidad nacional que aconsejan adoptar estructuras de coordinación en asuntos marítimos, en la administración pública por comisiones interministeriales temporales asistidas de un organismo permanente del más alto nivel nacional, y en lo político mediante un órgano parlamentario ordinario, a fin de alcanzar una eficaz política marítima de Estado.



Una comisión ordinaria de asuntos marítimos del Congreso de la República. Fuente: CR, 2011.

5. Política integral del Estado: estratégica y sistémica

Se puede concluir que, con un enfoque estratégico y sistémico, centrado en el desarrollo sustentable del país mediante una política integral del Estado, conviene a los intereses nacionales contar con una adecuada estructura administrativa en políticas sectoriales, consistente en una oficina permanente de asuntos marítimos en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que brinde el soporte político y técnico a una Comisión Interministerial de Asuntos Marítimos, así como la coordinación necesaria con el Congreso de la República a través de una Comisión Ordinaria de Asuntos Marítimos, en razón a tratarse de uno de los asuntos más relevantes del país. (CR 2005: 45)

Bibliografía

- Bulcourf, Pablo, y Nelson Cardozo (2008). "¿Por qué comparar políticas públicas? Documento de Trabajo Nº 3", Octubre 2008. Consulta 19/10/2011. http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf http://www.politicacomparada.com.ar/
- Congreso de la República (CR) (2005). *Reglamento del Congreso de la República*. Lima: Edición Oficial. Imprenta del Congreso de la República. Consulta 20/11/2011. http://www.congreso.gob.pe/documentos/REGLAMENTO-CONGRESO-20-11-11.pdf

- Constitución Política del Perú (CPP) (1993). Lima: Edición Oficial. Consulta 18/10/2011: http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE) (2011). Consulta 20/10/2011. http://buscon.rae.es/draeI/
- Doig, Jean (2010). Pensamiento estratégico marítimo: retos y posibilidades. Revista de Marina. 103(1), 67-87.
- Google Maps (2011). Mapa del Perú. Consulta 20/11/2011: http://maps.google.com/
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2007). Censos Nacionales del 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Perfil Sociodemográfico del Perú. Consulta 20/10/2011: http://censos.inei.gob.pe/Anexos/Libro.pdf
- Ministerio de Defensa (MINDEF) (2005). Libro Blanco de la Defensa Nacional. Consulta 20/10/2011. http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_III.pdf
- Ragin, Charles (1987). The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. California: University of California Press. Berkeley and Los Angeles.
- Unión Europea (UE) (2008). Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas. Bruselas: UE. Consulta 20/10/2011. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0395:FIN:ES:PDF
- Unión Europea (UE) (2007). Libro Azul. Una política marítima integrada para la Unión Europea. COM (2007) 575 final. Bruselas: UE. Consulta 20/10/2011. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:ES:PDF
- Wikipedia (2011). Mar de Grau. Consulta 18/10/2011. http://es.wikipedia.org/wiki/Mar_de_Grau

