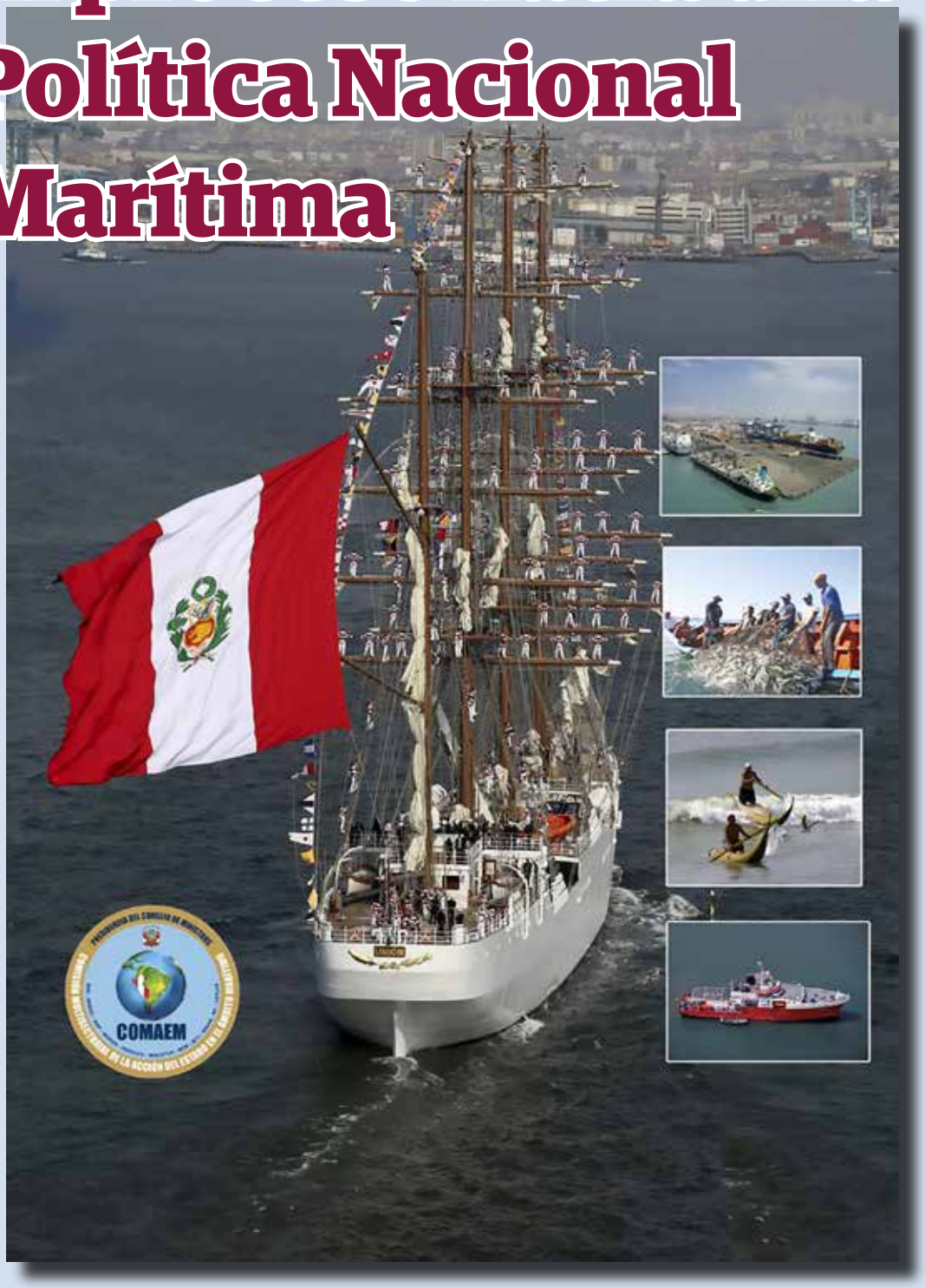
El proceso hacia una Política Nacional Marítima



El proceso hacia una Política Nacional Marítima



Capitán de Navío Jorge VIZCARRA Figueroa
Graduado como Alférez de Fragata de la Escuela Naval del Perú en diciembre de 1995. Calificado en Guerra de Superficie y en Hidrografía y Navegación donde obtuvo el primer puesto. Graduado del Primer Curso de Comando y Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y del Programa de Maestría en Política Marítima en la Escuela Superior de Guerra Naval, donde obtuvo el primer lugar. Es egresado del programa de Maestría en Administración en la Universidad Nacional Federico Villarr eal. Actualmente se viene desempeñando como Jefe de la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo (COMAEM).

RESUMEN
El autor resume el Proceso que conllevó a la aprobación de la primera Política Nacional Marítima, desde sus primeros esfuerzos institucionales, hasta la creación de la Comaem, Comisión que luego de un arduo trabajo logró obtener una Política validada y consensuada por todos los Ministerios integrantes de la referida Comisión. El artículo describe este largo y complejo proceso de elaboración multisectorial.

PALABRAS CLAVE
Política Nacional Marítima, COMAEM, CEPLAN.

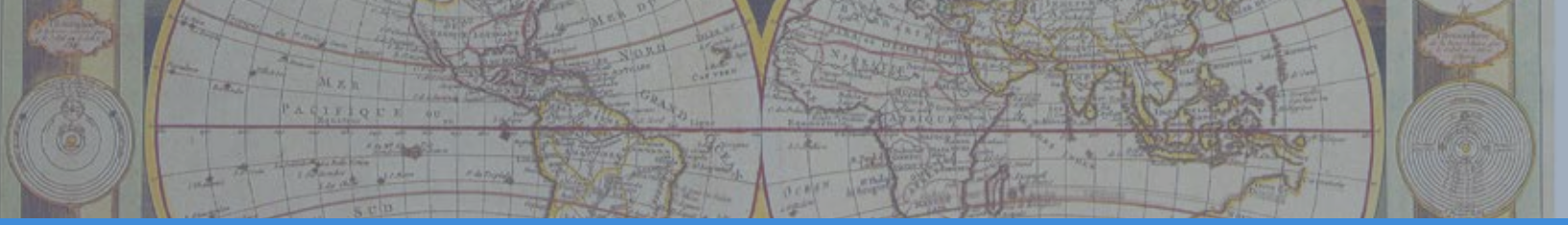
ABSTRACT
The author summarizes the Process that led to the approval of the first National Maritime Policy, since its institutional efforts, until the creation of COMAEM, Commission that after an arduous work managed to obtain a validated and agreed Policy by all the integrating Ministries of such Commission. The article describes this long and complex process of cross-sectional elaboration.

KEYWORDS
National Maritime Policy, COMAEM, CEPLAN.

El uso actual del mar, sus posibilidades y sus ingentes recursos, nos enfrentan con la relevante necesidad de contar con una Política Nacional Marítima Multisectorial.

ANTECEDENTES

El habitante peruano posee un vínculo ancestral con el mar dado su rico legado histórico, que se confirma con los diversos vestigios arqueológicos encontrados, tanto en las ruinas de Áspero, catalogado como el centro pesquero de la ciudad de Caral, la más antigua de América, como también en las diversas leyendas que tratan de explicar el origen de determinadas civilizaciones pre incas, que han sido representadas en sus diversas cerámicas, murales y telares. Del mismo modo, las múltiples evidencias respecto a las exploraciones marítimas del Inca Túpac Yupanqui a lugares tan distantes como la Polinesia e Isla de Pascua, e incluso antiguas tradiciones que continúan hasta nuestros días, como el uso de los Caballitos de Totora en el norte del Perú, o como el proceso ancestral de secado del pescado.



En este amplio espacio marítimo de 1´140,646.8 Km2 de superficie, que representa más del 65% del Perú en relación con su territorio continental, con una franja de costa de más de 3,080 km. de longitud, existe una gran riqueza biológica producto de las condiciones oceanográficas favorables para su desarrollo, así como un importante potencial de recursos no vivos en sus fondos marinos, aun poco estudiados, que son vitales para el desarrollo del país y que demandan del Estado, medios para investigarlos, evaluarlos, vigilarlos, protegerlos, controlarlos y explotarlos racionalmente en beneficio de la nación.

Asimismo, en este ámbito se realiza más del 90% del intercambio comercial nacional, con una ubicación estratégica privilegiada en América que debería ser aprovechada adecuadamente, con la posibilidad de la interconexión bioceánica a través del eje IRSSA norte, conectando el eje vial con el fluvial amazónico.

Con el Decreto Supremo N.° 781 del 1 agosto 1947, se definió el dominio marítimo nacional, como la zona comprendida entra las costas y una línea imaginaria paralela a ella, trazada sobre el mar a una distancia de doscientas millas marinas. En el año 1984 mediante la Ley N° 23856, se le da la denominación de "Mar de Grau", en el que, conforme con el artículo 54° de la Constitución, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, con la finalidad de usar y explotar racionalmente, los recursos naturales en beneficio propio y mantener una adecuada protección del medio marino.

Posteriormente, en el año 2005, se decretó la Ley N° 28621 Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo, a partir de las cuales se mediría la anchura del dominio marítimo nacional y que sirvió al Estado peruano como sustento en su demanda ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, la misma que emitió su histórico fallo el 27 de enero del año 2014, estableciéndose desde dicho momento los nuevos límites marítimos y la superficie actual del dominio marítimo nacional.

Fue en este contexto que, durante el proceso de la demanda, que la Institución promueve la creación de una comisión multisectorial, que tendría como objetivo inicial la elaboración de una Política Nacional Marítima; durante todos estos años se efectuaron diversas gestiones y acercamientos para alcanzar dicho objetivo, pero no fue hasta diciembre del año 2017, que llega a concretarse tal intención, con la creación de la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo (COMAEM), mediante el Decreto Supremo N° 118-2017-PCM de fecha 6 diciembre del año 2017, la cual se encuentra presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros, e integrada por nueve Ministerios (Relaciones Exteriores, Defensa, Producción, Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, Educación, Cultura, Ambiente y Comercio Exterior) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como órgano rector de las Políticas Nacionales, delegándose la Secretaria Técnica de la COMAEM a la Marina de Guerra del Perú, a través del Director de Intereses Marítimos.

Sin embargo, es preciso mencionar, que desde la década de los años 80 la Marina de Guerra del Perú y sus asociaciones afines impulsaron la implementación de una política marítima, para lo cual se efectuaron diversos documentos y proyectos de política que no lograron concretarse como una política de Estado, pero que han servido de mucha utilidad como insumo para el desarrollo de la actual PNM, la misma que no es, como muchos

podrían pensar, una política de la Marina, al ser el mar nuestro principal ámbito de acción, y erróneamente no vincularlo con toda una serie de actividades económicas, productivas, ecológicas y recreativas, con responsabilidades de diferentes sectores. Esta política es claramente multisectorial, como lo podremos corroborar en la revisión de los objetivos prioritarios de política planteados.

Esta comisión de naturaleza permanente, inicio sus trabajos en enero del 2018, con un taller de inducción de tres días, para los diversos representantes de los sectores componentes de la comisión, para posteriormente elaborar el reglamento de la misma y crear tres grupos de trabajo que resultaban importantes para el desarrollo de la política:

- El primero que se encargó de efectuar un compendio de la totalidad de normas legales y funciones que cada sector tenía en el ámbito marítimo;
- El segundo cuya responsabilidad fue la de efectuar la formulación y diagnóstico de la realidad marítima multisectorial;
- El tercero encargado de efectuar la revisión del proyecto de Política Nacional Marítima, presentado por la Marina de Guerra del Perú, como un insumo inicial.

Durante el año 2018 y el primer semestre del año 2019, se desarrollaron múltiples reuniones de trabajo con un número considerables de profesionales de los diferentes ministerios, bajo el asesoramiento técnico permanente de los representantes del CEPLAN, trabajo que demandó un esfuerzo multisectorial importante, logrando obtener en julio del año 2019, un proyecto de Política Nacional Marítima, consensuado y validado por todos los sectores, el mismo que fue presentado en la Octava Sesión Ordinaria de la COMAEM, realizada el día 12 de julio del 2019, siendo aprobada por consenso, iniciándose de esta manera su proceso administrativo ante el Consejo de Ministros para su promulgación.

EL PROCESO

Esta Política Nacional Marítima, ha sido elaborada y estructurada de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, publicado el 20 de marzo de 2018, donde se aprueba el "Reglamento que regula las Políticas Nacionales" así como la "Guía de Políticas Nacionales" publicada en setiembre del año 2018 y modificada en noviembre del mismo año, por el CEPLAN.

En tal sentido, la Política Nacional Marítima está estructurada en cuatro secciones. Primero, la sección de antecedentes que presenta la base legal, la metodología, el diagnóstico y el análisis de las políticas relacionadas que se tomaron en cuenta para el diseño de la Política Nacional Marítima. Segundo, la sección de objetivos prioritarios y lineamientos, en el cual se describe en detalle el contexto que generan los objetivos y cuáles son los lineamientos de política propuestos para modificar el contexto que plantean los objetivos prioritarios. Tercero, se presentan los cuadros correspondientes a la provisión de servicios vinculados a los lineamientos de política establecidos en la sección anterior. La cuarta sección describe los procedimientos para realizar el seguimiento y evaluación de la Política Nacional Marítima. Finalmente, se incluyen los anexos y referencias usadas.

En cuanto al ámbito de cobertura de la Política Nacional Marítima, es el área a la cual la Comisión la ha denominado como "Ámbito Marítimo Nacional", el cual comprende el dominio marítimo nacional, las zonas marino costeras de influencia, las áreas de responsabilidad de la Autoridad Marítima Nacional en el ejercicio de funciones, así como cualquier otra área marítima de interés para el Perú.



Octava Sesión Ordinaria de la COMAEM, donde se aprobó la Política Nacional Marítima..

El diagnóstico de la realidad marítima, fue elaborado en forma multisectorial, analizando ocho variables previamente identificadas:

1. Gobernabilidad en el ámbito marítimo.
2. Influencia en asuntos marítimos internacionales.
3. Desarrollo productivo en el ámbito marítimo.
4. Desarrollo del comercio en el ámbito marítimo.
5. Sostenibilidad de los ecosistemas marinos.
6. Desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación.
7. Seguridad y defensa.
8. Nivel de conciencia marítima del ciudadano.

En cada uno de ellas se efectuó la descripción del tema en forma breve y concreta, identificando la problemática y determinando a quienes estaría afectando, sobre la base de evidencia, como datos estadísticos, juicios de expertos, estudios, investigaciones, entre otros. Con ello se buscó recopilar toda la información que permita comprender claramente la problemática existente, para de esta manera establecer el problema público. Esta etapa fue una de las más trabajosas, al tener que interactuar con asesores, directores de planificación, Viceministros e inclusive Ministros de Estado, de cada uno de los sectores, y redactar este diagnóstico en los términos establecidos por el CEPLAN.

Como resultado de este diagnóstico se definió el problema público como el "deficiente uso y aprovechamiento sostenible del ámbito marítimo", dado que se evidenció que existen políticas sectoriales no articuladas en los diferentes niveles de gobierno, con duplicidad de funciones, que en muchos casos generan conflictos de competencias y descoordinaciones en los planes de desarrollo sostenibles, así como un inadecuado ordenamiento territorial marítimo y costero, entre otras situaciones no deseadas, que no permiten el desarrollo adecuado de las actividades en el ámbito marítimo.

Dado el problema público planteado, se viene elaborando un indicador de política al que se le denominó "PBI Marítimo", trabajo desarrollado con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), considerándose para ello, actividades tales como la pesca y acuicultura, el transporte marítimo, la actividad portuaria, las construcciones y reparaciones navales, el turismo marítimo, la náutica deportiva, la investigación científica, entre otras actividades. Este indicador, reviste particular importancia, dado que será el primero en su tipo, con el que se espera evaluar en forma general el progreso de todas aquellas actividades que se desarrollan en este ámbito.

Por otro lado, se determinó la situación futura deseada, con un horizonte temporal al año 2030 y en base a ello de establecieron tres alternativas de solución, las cuales fueron discutidas y analizadas sobre la base de los criterios de presupuesto, viabilidad política, viabilidad social, viabilidad técnica y efectividad. Esta situación, es la descripción de la situación más favorable y factible de ser alcanzada en el plazo establecido, para lo cual se determinó como alternativa de solución una combinación de las tres alternativas planteadas, la misma que se describe a continuación:

Se desarrollarán los mecanismos necesarios para fortalecer la gobernabilidad del ámbito marítimo, el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación e impulsar la conciencia marítima en la población nacional; de tal manera que sirvan como soporte al desarrollo sostenible de las actividades productivas y económicas en el ámbito marítimo. Como consecuencia de lo anterior, en el mediano plazo se espera que estos mecanismos contribuyan a mejorar la competitividad del país en los mercados internacionales, viéndose reflejado en los niveles crecientes de comercio exterior y el incremento del comercio marítimo interno. Este mayor desarrollo productivo y comercial permitirá al Perú contar con una presencia marítima internacional más sólida, así como, con un flujo comercial interno importante, dada las ventajas que representa el desarrollo del cabotaje marítimo. Además, a fin de procurar un mejor desenvolvimiento de las actividades marino-costeras, es necesario mejorar las capacidades de seguridad y defensa; de esta manera, no solo se podrán proteger las actividades productivas y el comercio, sino que además será posible monitorear el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, los ecosistemas y sus servicios. Como resultado natural de estas acciones y de las interacciones con la población, se confía que paulatinamente los peruanos adquieran una mayor conciencia y valoración de la importancia del ámbito marítimo para su uso, exploración y explotación de sus recursos y servicios ecosistémicos.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL MARÍTIMA

Mediante el análisis de las variables identificadas, con las fuerzas del entorno que afectan o condicionan a cada una de ellas, se utilizó el método MICMAC[1], para identificar que variables analizadas correspondían a medios y cuales a resultados. De esta forma se determinó el rol que posee cada una en el ámbito marítimo, estableciéndose cinco objetivos prioritarios que constituyen los pilares que sustentan la Política Nacional Marítima.

1. Matríz de impactos cruzados aplicada a una clasificación (MICMAC). Es una herramienta que a través de una matríz, describe la relación entre todos los elementos constituidos de un sistema.

Los objetivos prioritarios propuestos son los siguientes:



1 Fortalecer la influencia del Perú en asuntos marítimos internacionales.

Objetivo orientado a incrementar el reconocimiento internacional del Perú como un país, cuya posición, en asuntos marítimos y oceánicos, sea tomada en cuenta en los distintos espacios internacionales.

Este objetivo cuenta con 5 lineamientos y 1 servicio, y tiene como sector responsable al Ministerio de Relaciones Exteriores.

PERÚ Ministerio de Relaciones Exteriores

2 Fortalecer las actividades productivas en el ámbito marítimo, en forma racional y sostenible.



Con este objetivo se busca que el PBI en el ámbito marítimo se incremente sostenidamente, aprovechando el potencial marítimo; permitiendo que las actividades económicas se diversifiquen e intensifiquen en este espacio.

Este objetivo cuenta con 10 lineamientos y 4 servicios, siendo responsable de este objetivo, el Ministerio de Producción.

PERÚ Ministerio de Producción



3 Incrementar el comercio de manera sostenible y diversificada en el ámbito marítimo.

Este objetivo busca el Incremento sostenible y diversificado de las exportaciones y del comercio interno por vía marítima, con mayor presencia competitiva en los principales mercados tanto nacionales como internacionales, ofreciendo bienes y servicios con valor agregado.

Este objetivo cuenta con 9 lineamientos y 9 servicios, y está bajo responsabilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

PERÚ Ministerio de Transportes y Comunicaciones

4 Asegurar la sostenibilidad de los recursos y ecosistemas en el ámbito marítimo.



Este objetivo está orientado al aprovechamiento sostenible y eficiente de los recursos vivos, no vivos, ecosistemas y sus servicios, obteniendo el reconocimiento de los organismos internacionales.

Cuenta con 8 lineamientos y 9 servicios, bajo responsabilidad del Ministerio del Ambiente.

PERÚ Ministerio del Ambiente



5 Fortalecer la seguridad en el ámbito marítimo.

Con ello se busca contar con una presencia efectiva y permanente de la acción del Estado en el dominio marítimo y zonas marítimas de responsabilidad, que permita que las actividades en estos espacios se realicen de manera segura, protegida y sostenible.

Este objetivo cuenta con 8 lineamientos y 7 servicios, bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa.

Cada uno de estos objetivos cuentan en su conjunto con cuarenta lineamientos de los cuales se establecieron treinta servicios, con los que se espera alcanzar la situación futura deseada planteada. Tanto los lineamientos como los servicios están orientados a mejorar todas las diversas actividades marítimas como el comercio marítimo, cabotaje, producción, turismo, industria naval, gastronomía, náutica deportiva, puertos, educación, seguridad, entre otros.

Asimismo, se integra como lineamientos transversales a todos estos, tres variables analizadas, que, pese a no ser considerados como objetivos prioritarios de política, revisten una importancia relevante; estos son la gobernabilidad en el ámbito marítimo, el desarrollo de la ciencia y tecnología y el nivel de conciencia marítima del ciudadano.

La Política Nacional Marítima cuenta con indicadores que permiten monitorear y evaluar el cumplimiento de los objetivos prioritarios, lo cual otorga espacio a los sectores, para reformular y mejorar proactivamente las intervenciones orientadas al eficiente uso y aprovechamiento sostenible del mar.

La responsabilidad de los objetivos prioritarios, lineamientos y de los servicios recaen en diferentes ministerios, siendo alguno de ellos de responsabilidad compartida, reafirmando de esta manera el carácter multisectorial de la Política Nacional Marítima.

Del mismo modo, se efectuó la revisión y contraste con las políticas del Estado incorporadas en el Acuerdo Nacional, los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, así como con los objetivos y lineamientos que se vinculan o enmarcan con las distintas políticas nacionales vigentes.

En cuanto al proceso de seguimiento, este está concebido para dar información pertinente, en el corto plazo, que permita establecer correctivos sobre las intervenciones de la Política; asimismo la evaluación de los resultados deberá, a través de los indicadores planteados, analizar los cambios entre la situación inicial y final de cada año de los objetivos prioritarios definidos en la presente política; es así que se podrá conocer los alcances, limitaciones y oportunidades de mejora de la Política Nacional Marítima.

Con estos pasos se culminó con las etapas de diseño y formulación de la Política Nacional Marítima y se efectuó la revisión general de la misma, por parte de todos los sectores componentes de la COMAEM, efectuándose las últimas modificaciones de detalle y reuniones previas a su presentación para alcanzar no solo la validación de todos los sectores en forma

consensuada, sino también que el CEPLAN como organismo técnico de las políticas nacionales, apruebe técnicamente la correcta aplicación de la metodología utilizada en su elaboración, requisito indispensable para su promulgación.

A manera de enriquecer el trabajo y tomar valiosas experiencias de otros países que en algunos casos cuentan con más de una versión de políticas similares, se efectuó la revisión y análisis de sus respectivas políticas marítimas, así como se pudo obtener información valiosa de oficiales que se desempeñaron como agregados navales en dichos países. En tal sentido se analizaron las políticas marítimas que se aprecian en el gráfico.

Actualmente la Política Nacional Marítima se encuentra en proceso de promulgación, para lo cual se viene efectuando el proceso administrativo ante la Presidencia del Consejo de Ministros, siendo necesario cumplir con determinados requisitos, que viene siendo trabajados y coordinados para alcanzar su promulgación en el más breve plazo.



CONCLUSIONES

- El Perú es un país que posee una riqueza envidiable en su mar, dadas las condiciones oceanográficas favorables para ello, así como una posición geoestratégica ventajosa en América del Sur, que no ha sido valorada adecuadamente ni aprovechada convenientemente.
- En este sentido, la Marina de Guerra del Perú, consciente de la importancia del mar para el desarrollo del país, ha venido impulsando desde hace más de dos décadas el desarrollo de una Política Nacional Marítima, iniciativa que no llegó a concretarse como una política de Estado.

- El uso actual del mar, sus posibilidades y sus recursos nos enfrenta con la relevante necesidad de diseñar una política nacional multisectorial, asumiendo que es necesario un cambio de mentalidad y de gestión del medio marino, con un enfoque holístico y no sectorial de toda la problemática identificada.
- Su importancia radica en contar con una política integral, articulada al sector público, privado y grupos de interés (Stake holders), orientada a un adecuado uso y aprovechamiento sostenible de los recursos y ecosistemas del ámbito marítimo, con un seguimiento y evaluación permanente.
- Para ello, esta Primera Política Nacional Marítima, ha considerado cinco objetivos prioritarios, cada uno con sus respectivos lineamientos y servicios bajo responsabilidad de diferentes sectores. Su implementación permitirá alcanzar mayores beneficios del mar, teniendo siempre presente el cuidado y del medio ambiente explotación racional, para asegurar su sostenibilidad en beneficio de las generaciones futuras.
- Luego de su promulgación, es necesario el desarrollo de un plan estratégico multisectorial, documento que deberá orientar las medidas de política a ser ejecutadas en los próximos años en busca de atender los desafíos que el Perú deberá enfrentar en el ámbito marítimo.
- Es fundamental para ello, una adecuada difusión en todos los niveles de esta Política Nacional Marítima, que facilite su implementación y seguimiento de la forma más apropiada.

REFLEXIÓN FINAL

La elaboración de la Política Nacional Marítima ha demandado un arduo y exigente trabajo, pero sobre todo enriquecedor, al comprender las orientaciones y prioridades que cada sector le da al ámbito marítimo;



al tener que debatir ideas y fundamentarlas adecuadamente; al aplicar una nueva metodología para el diseño de políticas nacionales buscando viabilizar la actual guía de políticas nacionales eminentemente sectorial, hacia nuestra realidad multisectorial; al tener que buscar alternativas ingeniosas para que el texto de la política tenga el consenso de todos los sectores, algo un poco complicado; y al tener que ser persistente y perseverante durante el complejo proceso para su aprobación y promulgación.

Es importante resaltar que este objetivo institucional y nacional se viene alcanzando gracias al aporte silencioso de muchos oficiales en actividad y en retiro que apoyaron permanentemente al logro de este objetivo, pero sobre todo al grupo de oficiales asesores que han venido trabajando incansable y silenciosamente durante más de 5 años, aportando significativamente en los debates sectoriales que dieron lugar a la aprobación de esta política.

A todos ellos un justo y merecido reconocimiento.