Seguridad y defensa en el marco de la CONVEMAR

Security and defense within the framework of UNCLOS

Vicealmirante (r) Carlos Gamarra Elías. Oficial Hidrógrafo con Especialidad en la Armada de España. Diplomado en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP y Magister en Estrategia Marítima. Comandante General de la Marina en 2008. Miembro de la Comisión Consultiva *Ad-hoc*; integrante del Gabinete Especializado del Ministro de Relaciones Exteriores y participante de los trabajos del Equipo Peruano sobre la Delimitación Marítima con Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Resumen: La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) constituye el marco jurídico fundamental para regular los derechos y responsabilidades de los Estados en el ámbito marítimo. El presente artículo analiza su impacto en la seguridad y defensa marítima del Perú, destacando la importancia del dominio marítimo para la soberanía, la protección de recursos y la lucha contra amenazas como la pesca ilegal y el narcotráfico. Se examina el rol de la Marina de Guerra en la vigilancia y control de sus aguas, así como los desafíos estratégicos para garantizar la seguridad marítima en el siglo XXI.

Palabras clave: Derecho del mar, seguridad marítima, defensa nacional, CONVEMAR, soberanía marítima, protección de recursos.

Abstract: *The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) serves as the fundamental legal framework for regulating the rights and responsibilities of States in maritime affairs. This article analyzes its impact on Peru's maritime security and defense, emphasizing the significance of maritime domain for sovereignty, resource protection, and the fight against threats such as illegal fishing and drug trafficking. It examines the role of the Navy in monitoring and controlling its waters, as well as the strategic challenges to ensuring maritime security in the 21st century.*

Keywords: *Law of the Sea, maritime security, national defense, UNCLOS, maritime sovereignty, resource protection.*

* *La Revista de Marina* agradece a la Fundación de la Academia Diplomática del Perú y a la Academia Diplomática del Perú por el permiso brindado para publicar este artículo, el cual es parte del libro *El Perú y la Convención del Mar: balance y perspectivas*.

Introducción

A través de la historia, los océanos y mares han gravitado profundamente en la vida de los pueblos, particularmente desde que el hombre aprendió a usarlos y disponer para su beneficio de las facilidades y recursos que estos brindan. Con el correr del tiempo y con los avances científicos, dichas facilidades y recursos se han incrementado, hasta alcanzar en la actualidad un elevado nivel como impulsor para el desarrollo de las naciones, así como un elemento trascendental para garantizar su seguridad. (Política Nacional Marítima, 2019).

El poblador peruano tiene una especial vinculación con su mar, que representa más del 65% de su superficie continental con una franja de costa de 3 080 km. de longitud. Este mar es la vía de acceso principal al intercambio del comercio marítimo internacional y contiene una enorme riqueza biológica, producto de características oceanográficas especiales que lo hace uno de los más ricos del planeta, y en su suelo y subsuelo se cuenta con potenciales recursos "no vivos", que nos son aprovechados aun eficientemente.

Desde su surgimiento como Estados nación, los Gobiernos han realizado distintos intentos para garantizar el uso de estos espacios y el control de los recursos existentes en el mar adyacente a las costas en beneficio de su población. El Perú, en 1947, fue de los primeros países en proclamar la necesidad de ampliar el ámbito de su jurisdicción sobre su mar hasta las 200 millas náuticas; posición sustentada con la dación del decreto supremo de 1 agosto de dicho año; reiterada ante la comunidad internacional en 1952 al suscribir con Chile y Ecuador la Declaración de Santiago, y en las Conferencias de Lima de 1954 y en sucesivas conferencias internacionales en las que se participó para definir los derechos de los Estados sobre el mar, que se desarrollaron a lo largo del siglo XX.

En todos estos ámbitos, el Perú invocó principios jurídicos, geopolíticos, biológicos y económicos para sostener la necesidad del aprovechamiento de las riquezas marinas, por ser de importancia vital de su seguridad alimentaria y el porqué de su defensa, protección y preservación para sus nacionales; habiéndose precisado siempre que estos derechos soberanos no afectan la libertad de navegación, conforme lo establece el derecho internacional.

Esta tesis de seguridad se reafirma en la Política Nacional de Seguridad y Defensa (D. S. N.º 012-2017-DE, 20 diciembre de 2017), en la que se destacan las características del mar peruano como fuente de alimentación y medio de desarrollo socio económico con base en su ubicación geográfica, que facilita el tráfico comercial internacional, y que posibilita su rol como país marítimo,

andino y amazónico, pivote y centro estratégico para las comunicaciones de esta parte de América.

Estos principios de los derechos soberanos del Estado sobre el mar adyacente a nuestras costas, hasta las 200 millas náuticas, se vieron finalmente reflejados en la legislación internacional a través de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay, Jamaica, en 1982 y puesta en vigor en 1994, que actualmente forma parte de la costumbre.

Evolución de la acción del Estado en el mar

Desde los albores de la humanidad, el mar ha sido utilizado como fuente de provisión para la alimentación de los pueblos, y como vía principal de transporte y comunicación. Esta gran cantidad de recursos de los océanos y su uso generó tensiones entre las naciones que ejercieron, por la fuerza, reivindicaciones sobre esos espacios, por lo que, con el tiempo se fue construyendo un ordenamiento jurídico para su ordenamiento.

Desde el concepto de "Mare Nostrum" del imperio romano hasta nuestros tiempos, procurando la búsqueda de consensos internacionales que regulasen los derechos de soberanía y jurisdicción de los países ribereños. Así, se fue consolidado el derecho del mar en el marco del derecho internacional, que afecta las relaciones entre las naciones como el derecho de la neutralidad o de beligerancia, y que comprende a los derechos soberanos que tienen los Estados sobre el espacio marítimo adyacente a sus territorios.

El derecho del mar ha sido utilizado tanto durante épocas de guerras, mediante aplicación de bloqueos y la presencia de flotas de guerra, como en tiempos de paz, buscando solucionar controversias referidas a los intereses de las flotas mercantes y, principalmente, por presencia de flotas pesqueras extranjeras faenando frente a las costas.

En el caso del Perú, debemos precisar que a pocos años de la declaración de la independencia ya se emitía una norma que consideraba que la pesca en las costas e islas de la República debía hacerse exclusivamente por ciudadanos del Perú, y ello porque se advertía la presencia de algunos "buques extranjeros invadiendo la propiedad y privando por la fuerza a lo naturales del país que se emplean en ella"; decretándose:

> Art. 1. Queda prohibida absolutamente a los extranjeros la pesca de cetáceos y anfibios en las playas e islas del Perú.
>
> Art. 2. Los capitanes de buques extranjeros que contraviniesen a esta disposición serán tenidos por contrabandistas.

> Art. 3 los capitanes de puerto darán permiso a los ciudadanos del Perú para este ejercicio, con conocimiento de la autoridad superior del departamento, comandante general de marina, y jefes de aduanas de la costa.
>
> Art. 4 Cualquier buque nacional que se encuentre en las inmediaciones de las costas e islas sin los documentos legales que acrediten el permiso, podrán ser detenidos como sospechoso en cualquier puerto de la república sin que tengan derecho a reclamar por ello daños y perjuicios. (D. S. 4, 6 de septiembre de 1833)

Esta política de control y vigilancia para protección de los recursos fue mantenida en las décadas sucesivas, pese a que no se contaba entonces con una precisión internacional respecto de la extensión del mar territorial sobre el cual ejercían su jurisdicción los Estados. Así, con Decreto Supremo del 13 de noviembre de 1934 se aprueba el "Reglamento de visita y permanencia de los buques y aeronaves de guerra extranjeros en los puertos y aguas territoriales del Perú en tiempo de paz", con el que se fija la extensión de las aguas territoriales del Perú en tres millas de las costas, contadas a partir de la línea de más baja marea. Este concepto de mar territorial y de su extensión se incorpora en nuestro Código Civil de 1936.[1]

En el mismo sentido, con el Reglamento de Capitanías y de la Marina Mercante Nacional del 8 de abril de 1940, se confirma esta extensión: "Las aguas territoriales se extienden hasta tres millas de las Costas e Islas, a partir del límite de las más bajas mareas". En este reglamento se establecía la competencia de las Capitanías de Puerto con relación a las funciones de la policía marítima y, en especial, sobre el control de la pesca, pero no se consideraban regulaciones sobre la represión de actividades ilícitas.

En 1947, con el Decreto Supremo N.º 781 del 1 de agosto, el Perú proclama ante la comunidad internacional su soberanía y jurisdicción sobre un mar de 200 millas, así como sobre el suelo, el subsuelo y todos los recursos vivos y no vivos que se encuentren en su "dominio marítimo", con el fin de protegerlos y conservarlos para el sustento y desarrollo de su población. Consecuentemente por el Reglamento de Capitanías y Marina Mercante de 1951 —y con base en estos derechos de soberanía y jurisdicción— se regularon aspectos sobre la policía marítima y la pesca; se prohibía: "a las embarcaciones extranjeras el ejercicio de la pesca en aguas peruanas ... la infracción por este artículo traerá consigo la aprehensión de la embarcación, de sus pertrechos de pesca y cargamento, como contrabando, y será penado con arreglo a las disposiciones que rigen la materia."

---

1 "Son del estado 1. Los bienes de uso público. 2. El mar territorial y sus playas y la zona anexa que señala la ley de la materia" (Código Civil, 1936, Art. 822)

En 1954 —a dos años de la Declaración de Zonas Marítimas, Declaración de Santiago de 1952— y en circunstancias en que no existían aún normas del derecho internacional que regulasen la extensión de los espacios a las que esas zonas marítimas aludían, y se pretendía ejercer regionalmente derechos de protección, el Gobierno peruano tuvo que enfrentarse a los poderosos intereses económicos internacionales con la captura de embarcaciones balleneras que faenaban dentro de su dominio marítimo, a las que se aplicó una multa de USD 3 millones.

La flota del griego Aristóteles Onassis, compuesta de 16 barcos, había partido del puerto de Kiel (Alemania), enarbolando banderas panameñas. Pese a las advertencias emitidas por el Gobierno del Perú por vía diplomática, los armadores anunciaron su disposición a cazar ballenas frente a las costas occidentales de Sudamérica, señalando que solo respetarían el límite tradicional de 3 millas que correspondería a cada país.

Un grupo de estas embarcaciones fueron localizadas por buques de la Armada peruana a 110 millas de la costa "cazando ballenas en número de 2,500 a 3,000" por lo que, cumpliendo instrucciones del Gobierno, el 17 de noviembre de 1954, aproximadamente a 115 millas al oeste de Punta Aguja, se capturaron al Olimpic Factory y al Olimpic Lightning; y al Olympic Fighting y Olympic Conqueror se les detuvieron frente a las costas de Paita. Al día siguiente, se apresó al buque madrina Olympic Challenger, en cuyas bodegas se hallaron 6 800 toneladas de aceite de ballena, a las que habría que añadir la cantidad de 5 000 toneladas de aceite; carga que había sido previamente transferida al Olimpic Splendor, que huyó y desembarcó días después en Panamá.

En la aplicación de la multa, aceptada y pagada por los Armadores, según sumaria del capitán de Puerto de Paita, el auditor de Marina recomendó la aplicación del DS de 1° agosto 1947 que armoniza con la Declaración de Zona Marítima del 18 agosto de 1952[2], y del Reglamento de Capitanías y Marina

---

2 DS. 781: "Que es igualmente necesario que el Estado proteja, conserve y reglamente el uso de los recursos pesqueros y otras riquezas naturales que se encuentren en las aguas epicontinentales que cubren la plataforma submarina y en los mares continentales adyacentes a ella, a fin de que tales riquezas, esenciales para la vida nacional, continúan explotándose o se exploten en lo futuro, en forma que no cause detrimento a la economía del país ni a su producción alimenticia". Declaración de zona marítima del 18 agosto de 1952 suscrita por Perú, Chile y Ecuador "sobre el cuidado de conservación y protección de los recursos naturales y reglamentación del aprovechamiento de ellos" "por lo que es también deber de ellos (dichos estados) impedir se dé una explotación de dichos bienes fuera del alcance de su jurisdicción que ponga en peligro la existencia, integridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos".

Mercante Nacional aprobado por Decreto Supremo Nro. 21 del 31 octubre de 1951:

> "Que, en las aguas territoriales solamente pueden cazar y pescar los peruanos y extranjeros domiciliados en la república, conforme lo dispone el art. 731.
> La caza de las ballenas, así como el aprovechamiento industrial de sus productos está reservado a los ciudadanos nacionales y a los extranjeros domiciliados en el Perú (art. 740).
> Toda persona o empresa que pretenda ejercer la industria de la pesca o de la caza marina, ya sea costera o de altura, solicitará permiso al Supremo Gobierno (art. 764)."

En diciembre de ese mismo año, los Gobiernos de Perú, Ecuador y Chile se reunieron para la suscripción de varios convenios vinculados con el ejercicio soberano de sus derechos sobre los recursos del mar, entre estos el "Convenio sobre medidas de vigilancia y control de las Zonas Marítimas de los Países Signatarios"[3], de fecha 4 de diciembre de 1954, que establece en entre otros compromisos:

> PRIMERO
>
> Corresponde a cada país signatario efectuar la vigilancia y control de la explotación de las riquezas de su zona marítima, por conducto de los organismos y medios que considere necesarios.
>
> SEGUNDO
>
> La vigilancia y control a que se refiere el artículo primero, solo podrán ser ejercitados por cada país dentro de las aguas de su jurisdicción. Sin embargo, sus naves o aeronaves podrán ingresar a la zona marítima de otro país signatario, sin necesidad de autorización especial, cuando dicho país solicite expresamente su cooperación.
>
> TERCERO
>
> Las naves o aeronaves de los países signatarios estarán obligadas a enviar a la autoridad que cada país señale, toda la información posible acerca de la situación, identificación y faena de los barcos de pesca y caza que avisten en el curso de su derrota. Las telecomunicaciones que se efectúen con este fin estarán libres de portes, tasas e impuestos. Cada país reglamentará la forma de operar para el cumplimiento de estas disposiciones.
>
> Todo lo establecido en el presente Convenio se entenderá ser parte integrante, complementaria y que no deroga las resoluciones y acuerdos adoptados en la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, celebrada en Santiago de Chile, en agosto de 1952.

3 Ratificaciones: Ecuador: Decreto N°2.556 del 9 de noviembre de 1964 (Registro Oficial N.º 376 de 18 de noviembre de 1964). Perú: Resolución Legislativa N.º 12.305, de 6 de mayo de 1955, con cúmplase por Decreto Supremo de 10 de mayo de 1955 ("El Peruano" del 12 de mayo de 1955).

El año 1969, considerando su misión constitucional y el mandato de la Ley Orgánica de la Marina, por Decreto Ley N.º 17824, se crea el Cuerpo de Capitanías y Guardacostas, como cuerpo auxiliar de la marina de guerra del Perú, bajo la autoridad del director general de capitanías, con la finalidad de ejercer las funciones de policía marítima, fluvial, lacustre y pesquera; de control y vigilancia del litoral; del tráfico acuático en las aguas jurisdiccionales; de seguridad y vigilancia de los puertos, así como el control y protección de los recursos y riquezas naturales de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N.º 781 del 01 de agosto de 1947, en la Declaración Sobre Zona Marítima y en los convenios internacionales suscritos para esos fines y, en general, de toda actividad que se desarrolle en el ámbito acuático.

En el periodo de 1973 a 1982, en el seno de las Naciones Unidas se desarrolla la Tercera Conferencia del Mar, foro en el que se armonizan las diversas posiciones sobre los derechos de los Estados respecto del uso y aprovechamiento sostenible del mar adyacente a sus costas y la extensión de estos espacios, que culmina con la aprobación de la Convención del Derecho del Mar, que recoge los principios por los que Chile, Ecuador y Perú lucharon por décadas en todos los foros internacionales para ampliar su soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas marinas con la finalidad de cautelar y preservar sus recursos; con derechos soberanos para su exploración y explotación, y administración, tanto los vivos como no vivos, así como facultades jurisdiccionales para su protección y conservación.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en vigor desde 1994, establece un régimen integral de ley y orden en los océanos y mares del mundo, con reglas que rigen todos los usos de los océanos y sus recursos. Incorpora en un solo instrumento las reglas tradicionales y, al mismo tiempo, introduce nuevos conceptos y regímenes jurídicos, y aborda nuevas preocupaciones.

La Convención trata sobre los espacios oceánicos, los derechos de navegación, la paz y la seguridad en los océanos, la conservación y gestión de los recursos marinos, la protección y preservación del medio marino, la investigación científica, las actividades en los fondos marinos más allá de los límites de las jurisdiccionales nacionales, y la solución de controversias entre Estados.

Si bien nuestro país no es parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, muchas de las normas recopiladas en esta Convención son normas imperativas de derecho internacional y otras — por

su aceptación universal, por constituirse en costumbre internacional, por la práctica resultante del comportamiento de los Estados (derecho internacional consuetudinario)— son ya parte del derecho del mar consuetudinario y obliga a los Estados, independientemente de que sean o no parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar reconoce prácticamente los mismos derechos de soberanía y jurisdicción sobre el dominio marítimo, y sobre el suelo y el subsuelo establecido por Perú con el D.S. de 1947, y la Declaración de Santiago de 1952, con la sola limitación del derecho de terceros Estados de sobrevuelo, y de tendido de cables y de tuberías submarinas. No existe otro convenio internacional que ampare estos derechos, salvo esta Convención de la cual el Perú no es parte.

Las libertades de sobrevuelo, y de tendido de cables y tuberías submarinos, que marcan la diferencia entre el mar territorial y la zona económica exclusiva, son libertades consagradas por la costumbre internacional, normas convencionales anteriores a la Convención del Derecho del Mar y perfectamente definidas en el derecho internacional, que, por lo demás, obligan a todos los Estados, independientemente de que sean o no parte de la Convención del Derecho del Mar.

Es en este sentido que el agente del Gobierno del Perú ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en el proceso contencioso por la delimitación marítima con Chile, al solicitar la aplicación de la equidad para el trazo de la frontera, dejó expresa constancia del compromiso del Perú con el moderno derecho del mar, como se encuentra reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982:

> "La Constitución del Perú de 1993, su derecho interno y la práctica del Perú se encuentran en plena conformidad con el derecho del mar contemporáneo. El término «dominio marítimo» empleado en nuestra constitución es aplicado de manera consistente con las zonas marítimas señaladas en la Convención de 1982; la Constitución se refiere expresamente a la libertad de comunicación internacional.
>
> En resumen, el Perú acepta y aplica las normas del derecho internacional del mar consuetudinario como están reflejadas en la Convención."

El concepto de Seguridad

Un primer aspecto para considerar es identificar cuál ha sido la posición del Perú en la búsqueda de consensos, en foros internacionales, sobre el entendimiento del "concepto seguridad" dentro de los procesos de integración, para generar confianza y reducir tensiones en las relaciones internacionales,

de manera que contribuya a consolidar la paz, y la seguridad regional y hemisférica.

La seguridad es un concepto universal y natural que ha demostrado su existencia y vigencia en todos los pueblos, en todas las épocas, así como en todas las filosofías sociales y políticas, cualesquiera que sean su grado de evolución y cultura. La seguridad implica una percepción de la situación que debe ser de tal naturaleza que permita a las personas satisfacer sus necesidades, tanto de orden material como espiritual y esto es posible solamente dentro de un sistema en que el Estado impone el "orden".

Por seguridad nacional entenderemos que el Estado tiene garantizada su existencia, la integridad de su territorio, patrimonio, sus intereses nacionales, así como su soberanía e independencia, entendidas estas como la facultad de actuar con plena autoridad y libre de toda subordinación en el campo interno y externo, con plena libertad de acción y en condiciones de organizar y dirigir su vida interna, disponiendo libremente de sus recursos, que permitan la realización y en defensa de la persona humana, sin interferencias ni imposiciones, dentro del irrestricto respeto de los derechos de las personas.

Desde hace varias décadas, existen otros aspectos a incorporar dentro del concepto de seguridad, como son las denominadas "nuevas amenazas" que afectan el orden internacional, motivados, entre otros, por cambios de la política internacional; incremento de fenómenos étnicos, tribales, culturales y religiosos; narcotráfico y terrorismo; la irrupción de riesgos medio ambientales; entre otros más que han ido generado un cambio sustancial en el enfoque teórico mundial en campo de la seguridad.

Fue así como el Perú propuso, en el marco de la Organización de los Estados Americanos, un concepto de "seguridad para el bienestar", que sea aplicable en todo momento, como ingrediente del proceso de desarrollo sincrónico en la región. Una seguridad basada en la consolidación de la democracia, participación y creación de oportunidades, elevación de la calidad de la educación en todos los niveles para fortalecimiento del capital social, la búsqueda de acuerdos en el tratamiento y respeto por los derechos humanos, la extensión de los servicios sanitarios y alimentarios, y otros desafíos que aseguren el bienestar de la población en un concepto global de seguridad económica que contribuya a minimizar la extrema pobreza, que es la causa profunda y generadora de situaciones subversivas y de ingobernabilidad, con el deterioro del medio ambiente y degradación de los valores de la sociedad por el tráfico de drogas y otras fuentes de corrupción.

Muchos de estos conceptos, fueron recogidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, realizada en la Conferencia Especial de la Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) del año 2003, que reconoce que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional. La seguridad humana relaciona la seguridad ya no con los Estados sino con las personas y las preocupaciones de la vida cotidiana, se entiende como una condición de "libertad respecto al miedo y libertad respecto a las necesidades" de las personas. La seguridad humana se divide en siete dimensiones relacionadas con diversos tipos de amenazas: seguridad económica, seguridad alimentaria, de la salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política.

La seguridad en el ámbito marítimo peruano

Hay usos indebidos del medio marítimo que puedan afectar la seguridad, como por ejemplo en el transporte y comercio marítimo; en el aprovechamiento indebido de sus recursos, por incumplimiento de normas, contaminando el ambiente y los ecosistemas; etc. De ahí que el concepto de seguridad marítima implica acciones muy amplias para salvaguardar los recursos y el uso del ámbito marítimo peruano —conformado este por el dominio marítimo y sus aguas interiores— en los que se debe aplicar, en estricto cumplimiento y respeto, los mecanismos legales establecidos en las normas nacionales, así como las que se asumen por los compromisos internacionales y los aplicables al Estado peruano.

En la Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional, aprobada en el año 2002, se refiere que la "Política de Seguridad Nacional" es un compromiso del Estado que garantiza la independencia, soberanía, integridad territorial y salvaguarda los intereses nacionales. Este foro propone, como política, un conjunto de previsiones y acciones que el Estado genera y ejecuta permanentemente para "Garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la protección de los intereses nacionales".

Si identificamos cuáles son los intereses nacionales en el mar, comprobaremos que estos están vinculados a los asuntos relacionados con el aprovechamiento de sus recursos y con el desarrollo de actividades en los campos político, social, económico, jurídico, científico, cultural y otros, que contribuyen con el logro del bienestar general y la seguridad e implican:

1. La conservación y el aprovechamiento de los recursos marinos renovables, y los no renovables. La investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el campo de las ciencias del mar. El comercio marítimo, la marina mercante, puertos, cabotaje, aduanas, agencias marítimas, corredores logísticos, etc.

La Industria de construcciones y reparaciones navales.

2. Las actividades turísticas y recreativas vinculadas al mar, así como la conservación del medio ambiente marino y su biodiversidad, en lo referente a la protección, ecología, áreas protegidas, ordenamiento territorial y espacial, entre otros.

3. La identidad del poblador peruano y su vinculación con el medio marino para su uso y protección, así como la toma de conciencia para su desarrollo en actividades vinculadas con el mar.

4. Las relaciones con países de interés y las que derivan del marco legal nacional e internacional, que determinan las reglas con las que el Estado debe accionar, con visión geopolítica, para orientar sus propias decisiones.

5. La presencia del Estado, promocionando las actividades que se desarrollan en el dominio marítimo, administrando y controlando estas actividades, ejerciendo su soberanía y jurisdicción, de conformidad con la Constitución Política, la ley, los tratados internacionales de los que el Perú es parte, y otras normas y principios de derecho internacional aplicables a este, mediante el Poder Naval y el ejercicio de la Autoridad Marítima.

Le corresponde al Poder Naval, con empleo de las Fuerzas Navales Operativas la vigilancia y defensa del dominio marítimo, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

Le corresponde a la Autoridad Marítima Nacional (Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú): ejercer la administración marítima del Estado con la autonomía necesaria en el ámbito de su jurisdicción, aplicando y haciendo cumplir la normativa nacional, los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte y otras normas de derecho internacional sobre la materia que puedan ser de aplicación al Estado peruano (Decreto Legislativo N.º 1147, 2012). Esto le permite actuar con el uso de la fuerza para la represión de actividades ilícitas dentro de los lineamientos de los convenios internacionales sobre la materia.

En cuanto a instrumentos internacionales, el Perú es parte de la Organización Marítima Internacional (OMI), agencia especializada de las Naciones Unidas, creada por convenio de 1948 y autoridad mundial que tiene como función principal establecer un marco eficaz para el transporte marítimo con normas para la seguridad, contribuyendo al uso pacífico de los océanos, a la protección y la preservación del medio marino.

La OMI se ha convertido en el foro de temas tan diversos como búsqueda y rescate, bienestar de los marineros, polizones, disposición de migrantes, refugiados y otras personas rescatadas en el mar, investigaciones de siniestros marinos, lugares de refugio para embarcaciones en peligro, tráfico marítimo de drogas, sustancias psicotrópicas y precursores químicos, desguace de barcos, reciclaje y eliminación, responsabilidad por lesiones a pasajeros, remoción de naufragios, navegación polar e incluso proyectos de fertilización oceánica a gran escala diseñados para combatir calentamiento global.

Todos los instrumentos de la OMI funcionan dentro del marco legal de la CONVEMAR —no prejuzgan la codificación y desarrollo progresivo del derecho del mar— pero la implementa mediante la adopción, y desarrollo de reglas y estándares internacionales. Funciona como la "convención constitucional" que establece un marco legal para los Estados y las organizaciones internacionales competentes y permite que este marco evolucione y responda de manera eficaz y flexible a los nuevos desafíos y desarrollos en el ámbito marítimo:

- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 1988.
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas emplazadas en la Plataforma Continental, 1988.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988.
- Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar. (Conferencia de FAO, en 27º período de sesiones noviembre 1993).
- Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, no Declarada y no Reglamentada, 2009.

En concordancia con lo anterior, el Artículo 56 de la Convención reconoce, asimismo, al Estado ribereño jurisdicción para la protección y preservación del medio marino dentro de su zona exclusiva. En tal virtud, dicho Estado tiene el derecho de dictar sus propias leyes y reglamentos para:

- prevenir, reducir y controlar la contaminación procedente de fuentes terrestres (Art. 207, párrafo 1) y la producida por actividades en los fondos marinos sujetos a su jurisdicción (Art. 208, párrafo 1);
- el derecho de permitir, regular y controlar el vertimiento desde buques, aeronaves, plataformas y otras construcciones, o el hundimiento deliberado

de los mismos (Art. 210, párrafo 5, según de la definición de vertimiento contenida en el Art.1 apartados a y b);

- el derecho de establecer leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por buques, de conformidad con reglas internacionales generalmente aceptadas (Art. 211, párrafo 5) y para adoptar otras medidas en áreas especiales, previa conformidad de la organización competente (Art. 211, párrafo 6);
- el derecho de hacer cumplir sus leyes y reglamentos en los casos precitados y el derecho de tomar medidas para proteger sus costas e intereses conexos en los casos de peligro de contaminación por accidentes marítimos (Art. 221, párrafo 1).

En este nuevo contexto internacional se presentan situaciones que exigen nuevos roles y áreas de misión para las Armadas, que demandan una estricta vigilancia de sus aguas jurisdiccionales para enfrentar las amenazas reales y potenciales de actores que operen en estas sin el debido consentimiento del país ribereño, actividades ilícitas tales como el contrabando, la piratería, el narcotráfico, la pesca ilegal, la investigación científica marina sin el conocimiento del Estado; la captura de recursos hidrobiológicos transzonales y migratorios en la alta mar; y el incremento progresivo de la contaminación que determinan efectos negativos, atentando contra el desarrollo del ecosistema marino y los recursos del Estado para su adecuado desarrollo sostenible.

En este aspecto, creo importante recordar que, en cumplimiento de estos compromisos, en noviembre del 2004, el Gobierno peruano dispuso de un gran operativo de unidades de superficie, submarinas y aeronavales, con dotación de personal del Cuerpo de Guardacostas, para lograr la captura de embarcaciones de bandera china que realizaban pesca ilegal de calamar gigante y otras especies marinas entre las 190 y 200 millas frente a las costas de Huarmey, Ancash. Previamente, se había detectado que, en horas de la noche, embarcaciones de la flota pesquera china ingresaban al "dominio marítimo" para su actividad ilegal. Las nueve embarcaciones capturadas el día 19 de noviembre —en cuyas bodegas se encontraron más de 690 t. de pota— fueron trasladas al puerto de El Callao, donde la Autoridad Marítima, una vez realizada la sumaria respectiva, les impuso las sanciones correspondientes.

Vemos entonces que la CONVEMAR constituye el marco legal apropiado dentro del cual la marina de guerra desarrolla todas estas misiones que, en muchos casos, tienen implicancia internacional. Las fuerzas navales, cuando actúan en apoyo de la Autoridad Marítima en tareas de interdicción marítima, lo

hacen en estricto cumplimiento de los lineamientos, procedimientos, dirección y ejecución de este tipo de operaciones en el marco de los principios del derecho internacional en el mar y la salvaguardia de los intereses nacionales.

En cuanto a la "libertad de navegación" dentro de las 200 millas, la CONVEMAR establece el paso inocente en el mar territorial y la libre navegación en la zona económica exclusiva. Ambos conceptos concor-dantes con lo que se proclamó con el D.S. N.º 781 del 1 agosto 1947, que establecía una zona marítima especial de 200 millas náuticas, sin afectar el derecho de libre navegación de las naves de todas las naciones conforme al derecho internacional.[4]

Es importante señalar que, mientras en el mar territorial los Estados ribereños pueden dictar libremente las leyes y reglamentos que les parezcan apropiados para prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por buques extranjeros (Art. 211, párrafo 4), en la zona económica exclusiva (según el párrafo 5 del artículo precitado) estas leyes y reglamentos deben ser conformes a las reglas y normas internacionales generalmente aceptadas y establecidas por conducto de la organización internacional competente o en una conferencia diplomática general.

Es a través de la aplicación de varios instrumentos de la OMI, relacionados con el control de las actividades en el ámbito marítimo y la represión de actividades ilícitas, que se regula el grado en que los Estados pueden aplicar reglas y normas sobre la seguridad, prevención de la contaminación, capacitación y certificación de la gente de mar, etc. además de las correctivas como control del Estado del puerto para garantizar que los buques extranjeros cumplan con las normas internacionales para:

- Protección de la soberanía e integridad territorial
- Protección de los recursos naturales
- Protección de la vida humana en el mar
- Prevención y mitigación de la contaminación
- Represión de las actividades ilícitas

Al respecto, el reglamento de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú precisa que toda nave de bandera extranjera goza de este derecho de navegación por el dominio marítimo de conformidad

4 "La presente declaración no afecta el derecho de libre navegación de naves de todas las naciones, conforme al Derecho Internacional" (Decreto Supremo N.º 781, 1947, Art. 4).

con la ley y los tratados ratificados por el Estado y se ejerce mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad:

"Se considerará perjudicial cuando se realice en el dominio marítimo alguna de las actividades que se indican a continuación:

a) Cualquier amenaza o uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia nacional o cuando de cualquier otra forma se viole los principios de Derecho Internacional incorporados en la carta de las Naciones Unidas.
b) Cualquier ejercicio o práctica con armas de cualquier clase.
c) Cualquier acto destinado a obtener información en perjuicio de la defensa o la seguridad nacional.
d) Cualquier acto de propaganda destinada a atentar contra la defensa o la seguridad nacional.
e) El lanzamiento, recepción o embarque de aeronaves o dispositivos militares.
f) El embarco o desembarco de cualquier producto, moneda o persona, en contra de las leyes y regulaciones aduaneras, fiscales, marítimas, sanitarias y de inmigraciones.
g) Cualquier acto de contaminación intencional y grave contrario al Reglamento y las leyes.
h) Cualquier actividad de pesca y otras actividades extractivas.
i) La realización de actividades de investigación o levantamientos hidrográficos.
j) Cualquier acto dirigido a perturbar los sistemas de comunicaciones o cualesquiera otros servicios o instalaciones del estado ribereño.
k) Cualquier otra actividad que no esté relacionada con el derecho de navegación por el dominio marítimo. (Reglamento D.L. N.º 1147, Art. D-010402)"

Toda nave de bandera extranjera que se encuentra ejerciendo el derecho de navegación por el dominio marítimo deberá cumplir con las leyes y disposiciones nacionales, en especial con aquellas que norman aspectos sobre:

a) Seguridad en la navegación y tráfico marítimo.
b) Conservación de los recursos naturales.
c) Preservación del medio ambiente y las de prevención, reducción y control de la contaminación.
d) Protección de cables, instalaciones, ayudas a la navegación y de otros servicios e instalaciones.
e) Investigación científica.
f) Ordenanzas Marítimas, aduaneras, fiscales, sanitarias y de inmigraciones. (Reglamento del D.L. N.º 1147, Art D-010403)

En lo que respecta a la represión de actividades ilícitas, la CONVEMAR no limita el derecho de persecución que el derecho internacional marítimo permite para la prosecución de las actividades ilícitas, lo cual está conforme con el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1147. La policía marítima constituye la atribución conferida a la Autoridad Marítima para controlar, vigilar y exigir la observancia, y cumplimiento de la ley, el reglamento y demás normas y disposiciones aplicables, así como la represión de las actividades ilícitas dentro de su jurisdicción; entendiéndose por represión la intervención inmediata y necesaria para conjurar la prosecución del ilícito, y su consiguiente comunicación a la Policía Nacional y al Ministerio Público, para los fines de ley.

"Las Unidades Guardacostas podrán emprender en el dominio marítimo, la persecución de una nave nacional o extranjera, cuando existan motivos para presumir que la nave ha cometido infracción contra las leyes y reglamentos nacionales". (Art. A-020201)

> La persecución de las naves extranjeras o de sus embarcaciones auxiliares se podrá iniciar cuando la nave se encuentre dentro del dominio marítimo y podrá continuar en alta mar, a condición de no haberse interrumpido la persecución. No se considerará interrumpida la persecución cuando la Unidad Guardacostas es relevada por otra en la persecución de una nave. (Art. A-020202)

La Autoridad Marítima controla y supervisa el cumplimiento de las normas que dicten los sectores para la protección de los recursos, incluyendo el control del personal y de las naves, siempre y cuando cuenten con la autorización de operación expresa de los organismos competentes.

Consideraciones

La Convención del Mar es una realidad indiscutible y, a la fecha, gran parte de sus disposiciones forman parte del derecho consuetudinario, por lo cual, en lo que se refiere a la seguridad y defensa, aun cuando el Perú exigiera mayores controles al paso de buques de guerra y submarinos extranjeros, estos podrían no ser aceptados por los demás Estados para quienes el sistema internacional reconoce la libertad de navegación fuera de las 12 millas de mar territorial.

A pesar de que en el artículo 309 de la CONVEMAR se indica que "No se pueden hacer reservas o excepciones a la Convención a no ser que se permitan expresamente por otros artículos de la Convención", el artículo 310 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar faculta a los Estados a formular "declaraciones o manifestaciones, cualquiera que sea su enunciado o denominación, a fin de, entre otras cosas, armonizar su derecho interno con las disposiciones de la Convención".

Algunos países han formulado declaraciones que señalan, explícitamente, que el goce de la comunicación internacional de conformidad con la Convención excluye todo uso no pacífico sin el consentimiento del Estado ribereño, como, por ejemplo, ejercicios que requieran el uso de armas o ejercicios militares, u otras actividades que puedan afectar los derechos o intereses del Estado ribereño. Excluye, además, recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial del Estado ribereño.

En este sentido, invocando los artículos 88 y 301, así como también al preámbulo de la CONVEMAR, el Perú puede objetar el despliegue de una fuerza naval en aguas de su jurisdicción, por percibir tal actividad como una amenaza contra su seguridad y la paz internacional, lo cual es ilegal de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Es más, suponiendo que una actividad de una potencia extranjera no fuese cuestionada como amenaza, el Perú puede invocar la cláusula general "teniendo debidamente en cuenta los intereses" del Artículo 87 sobre la libertad de la alta mar, reclamando que esa actividad interfiere con un uso pacífico del mar; por ejemplo, que le niega el acceso a las zonas de pesca tradicionales o que le crea peligros a su transporte marítimo comercial.

Asimismo, el Perú puede invocar el espíritu de la Convención, de conformidad con el preámbulo adoptado para promover los usos de los océanos con fines pacíficos. Aún más, el Perú puede argumentar que la Convención, habiendo colocado la utilización exclusiva de la alta mar con fines pacíficos inmediatamente después del artículo sobre la libertad de la alta mar, da a entender que la libertad de las actividades militares deben ceder a reclamaciones de usos más pacíficos.

Respecto de las libertades de tránsito, vinculadas con medios militares, debe mencionarse que los submarinos deben navegar en superficie, enarbolando su pabellón cuando cruzan el mar territorial, pudiendo hacerlo sumergidos en la zona económica exclusiva, pero sujetos a las consideraciones que la Declaración establecería.

Hay que recordar que Brasil,[5] Argentina[6], y Ecuador[7] formularon sendas manifestaciones al momento de declarar su adhesión a la Convención, en el sentido de que las disposiciones de la Convención no otorgan derechos a los demás Estados para llevar a cabo ejercicios o maniobras militares en la zona económica exclusiva, en particular aquellas que implican el uso de armas o explosivos, o transporte de sustancias radiactivas, sin el consentimiento del Estado ribereño.

Por último, cubriendo otros asuntos vinculados con la seguridad, en las declaraciones al adherir a la CONVEMAR, los Estados ribereños también se reservan el derecho exclusivo de construir y operar toda clase de instalaciones y estructuras sobre la plataforma continental, incluyendo también instalaciones y estructuras militares.

Referencias

1. Código civil (1936). Ley N.º 8305, 30 de agosto de 1936, Perú.
2. Marina de Guerra del Perú (2019) Política Nacional Marítima 2019-2030. https://archivohistoricodemarina.mil.pe/product/politica-nacional-maritima-2019-2030/
3. Perú (6 de setiembre de 1833) Decreto Supremo N.º 14.
4. Perú (1947) Decreto Supremo N.º 781.
5. Perú (11 de diciembre de 2012) Decreto Legislativo 1147.
6. Perú (20 diciembre de 2017) Decreto Supremo N.º 012-2017-DE.

5 "El Gobierno del Brasil entiende que las disposiciones de la Convención no autorizan a otros Estados la realización de ejercicios militares o maniobras, en particular aquellas que implican el uso de armas o explosivos, sin el consentimiento del Estado ribereño".

6 "La República Argentina respeta totalmente los derechos a la libre navegación comprendidos en la Convención; sin embargo, considera que el tránsito de buques que transportan substancias altamente radioactivas debe ser debidamente regulado".

7 "El Estado ecuatoriano declara, de conformidad con los artículos 5 y 416 de la Constitución de la República, que sus espacios marítimos constituyen una zona de paz, en tal virtud, en dicha zona no podrá realizarse ningún tipo de ejercicios o maniobras militares, ni actividades de navegación que atenten o puedan atentar contra la paz y seguridad, sin su expreso consentimiento. Asimismo, manifiesta que se requerirá de notificación y autorización previas, para el tránsito por sus espacios marítimos, de buques impulsados por energía nuclear o que transporten sustancias radioactivas, tóxicas, peligrosas o nocivas".