El largo e intenso proceso para la elaboración y promulgación de la Política Nacional Marítima

The long and intense process for the preparation and promulgation of the Nacional Maritime Policy

Contralmirante Jorge Vizcarra Figueroa. Es calificado en Guerra de Superficie y en Hidrografía y Navegación; Magister en Política Marítima en la Escuela Superior de Guerra Naval. Egresado del programa de Maestría en Administración en la Universidad Nacional Federico Villareal y cuenta con un diplomado en Seguridad Nacional de la Universidad Austral - Argentina y diplomado en Políticas para la Sostenibilidad del Mar en la Universidad de Belgrano – Argentina. Ha desempeñado el cargo de Comandante del B.A.P. *Carrillo*, Comandante del B.A.P. *Zimic*, Comandante del B.I.C. *Humboldt* y Comandante del B.A.P. *Carrasco*, participando en diversas campañas antárticas y trabajos científicos en el mar peruano, ríos amazónicos y el lago Titicaca. Durante el año 2019, se desempeñó como Jefe de la Oficina de la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo (COMAEM), teniendo como responsabilidad la promulgación de la primera Política Nacional Marítima. Actualmente es Director de Hidrografía y Navegación.

Resumen: Desde la década de 1980, la Marina de Guerra del Perú y el Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú impulsaron iniciativas para contrarrestar la idea de que "el Perú vive de espaldas al mar". Aunque los primeros esfuerzos no se concretaron, se sentaron las bases para una política que permitiera un uso más eficiente del recurso marítimo. Durante el diferendo con Chile se evidenció la importancia estratégica del mar, lo que motivó la creación, mediante el Decreto Supremo N° 118-2017-PCM, de la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo (COMAEM). Integrada por representantes de nueve ministerios y el CEPLAN, la COMAEM se encargó de fiscalizar y proponer la Política Nacional Marítima (PNM). En 2018 se realizaron talleres y se constituyeron grupos de trabajo para compendiar normativas, diagnosticar la realidad marítima y revisar el proyecto inicial de la PNM. Este proceso enfrentó desafíos como la rotación de representantes y discrepancias en la redacción de objetivos y lineamientos, situación que se vio agravada por la publicación de una nueva Guía de Políticas Nacionales, obligando a revisar y reestructurar el proyecto. En 2019, tras intensas coordinaciones y debates —incluyendo la discusión sobre la conducción de la política, que finalmente quedó en manos del Ministerio de Defensa—, se aprobó el proyecto en la COMAEM y se expuso ante

el Consejo de Ministros. Finalmente, la versión final se publicó en el diario oficial *El Peruano*, marcando un hito en la gestión y protección del ámbito marítimo nacional.

Palabras claves: Política Nacional Marítima, COMAEM, CEPLAN, Gestión Marítima, Perú.

Abstract: *Since the 1980s, the Peruvian Navy and the Peruvian Maritime Historical Institute have promoted initiatives to counter the idea that "Peru lives with its back to the sea." Although the initial efforts did not materialize, they laid the foundation for a policy that would enable a more efficient use of maritime resources. During the maritime dispute with Chile, the strategic importance of the sea became evident, leading to the creation of the Multisectoral Commission for State Action in the Maritime Domain (COMAEM) through Supreme Decree No. 118-2017-PCM. COMAEM, composed of representatives from nine ministries and CEPLAN, was responsible for overseeing and proposing the National Maritime Policy (PNM). In 2018, workshops were conducted, and working groups were formed to compile regulations, assess the maritime reality, and review the initial draft of the PNM. This process faced challenges such as the frequent turnover of representatives and disagreements over the wording of objectives and guidelines. The situation was further complicated by the publication of a new National Policy Guide, which required the project to be reviewed and restructured. In 2019, after extensive coordination and debate—including discussions about policy leadership, which was ultimately placed under the Ministry of Defense—the project was approved within COMAEM and presented to the Council of Ministers. Finally, the official version was published in El Peruano, marking a milestone in the management and protection of Peru's maritime domain.*

Keywords: *National Maritime Policy, COMAEM, CEPLAN, Maritime Management, Peru.*

Desde la década de 1980, la Marina de Guerra del Perú y el Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú han desplegado importantes esfuerzos para establecer e implementar una política nacional que articule acciones orientadas a lograr un uso más amplio y eficiente de nuestro mar. Su propósito era contrarrestar la idea de que "el Perú vive de espaldas al Mar". Aunque dichos esfuerzos no se concretaron por diversos motivos, propiciaron una actualización continua de nuestra realidad marítima, lo que se convirtió en el principal insumo para la elaboración de la nueva política nacional.

Durante el diferendo marítimo con Chile se evidenció la importancia

estratégica del mar para el país. Ante la constatación de que los esfuerzos unilaterales no alcanzaban los resultados esperados, se impulsó la creación de una comisión multisectorial de alto nivel. Esta comisión debía integrar a todos los actores con injerencia directa en las actividades económicas, productivas, ecológicas y recreativas del mar, sin ser tan amplia que impidiera alcanzar los consensos necesarios para impulsar esta primera política en materia marítima.

Así, mediante el decreto supremo N° 118-2017-PCM del 6 de diciembre de 2017, se creó la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo (COMAEM), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. La comisión se integró con representantes de nueve ministerios —Relaciones Exteriores, Defensa, Producción, Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, Educación, Cultura, Ambiente y Comercio Exterior— y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), órgano rector de las Políticas Nacionales. La Secretaría Técnica de la COMAEM fue asignada a la Marina de Guerra del Perú.

La COMAEM tenía como objetivo principal el seguimiento y la fiscalización de las políticas sectoriales, regionales y locales, así como la emisión de informes técnicos para proponer y actualizar permanentemente la Política Nacional Marítima (PNM) y otros aspectos vinculados a las actividades marítimas nacionales. La comisión se instaló oficialmente el 5 de enero de 2018, iniciando con un taller de inducción que duró tres días para todos los representantes sectoriales, en el que se definieron los objetivos, se elaboró el reglamento interno y se crearon tres grupos de trabajo fundamentales para el desarrollo de la política.

Los tres grupos de trabajo tuvieron las siguientes finalidades:

1. Compendiar todas las normas legales y funciones de cada sector en el ámbito marítimo, tarea esencial ante la superposición de competencias y sanciones.
2. Formular un diagnóstico de la realidad marítima multisectorial.
3. Revisar el proyecto de Política Nacional Marítima presentado por la Marina de Guerra del Perú, que sirvió como insumo inicial para su elaboración.

La Presidencia de la COMAEM quedó a cargo del Viceministerio de Gobernanza Territorial, mientras que la Secretaría Técnica se asignó al Ministerio de Defensa, a través de la Marina de Guerra del Perú. Se designó como secretario técnico al Director de Intereses Marítimos, quien se convirtió en el principal articulador y coordinador de los comités y reuniones multisectoriales, debido

a la dificultad de contar con la participación directa del presidente de la comisión en cada sesión, debido a la alta conflictividad social del país.

Durante 2018 se realizaron diversas reuniones de coordinación con representantes de cada entidad, lo que permitió elaborar un proyecto final consensuado de política nacional marítima, compuesto por ocho objetivos. Para ello, se siguieron los lineamientos establecidos por el CEPLAN, organismo técnico especializado encargado de la rectoría del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, cuyos representantes acompañaron todo el proceso de elaboración.

Después de un año de arduo trabajo, en diciembre de 2018 se presentó el proyecto final de la política nacional marítima durante la sesión ordinaria de la COMAEM, realizada en la Presidencia del Consejo de Ministros, para su aprobación final. Sin embargo, el Director del CEPLAN indicó que, el 14 de noviembre de ese mismo año, se había promulgado una nueva Guía de Políticas Nacionales, por lo que las nuevas políticas debían alinearse con estos lineamientos, lo que implicaba revisar y ajustar nuevamente el trabajo realizado.

Este nuevo planteamiento generó incomodidad entre los representantes de las diversas entidades, quienes habían trabajado incansablemente durante todo el año, incluso, con la participación de miembros del CEPLAN. No obstante, era indispensable que la política nacional se aprobara por consenso, y la negativa de dicho organismo impedía alcanzar la unanimidad requerida.

Desde enero de 2019 se llevó a cabo la verificación, revisión y estudio de la nueva Guía de Políticas Nacionales, a partir de la cual se reestructuró por completo el trabajo inicial de la PNM. Este proceso, que requirió más de seis meses de continuas reuniones multisectoriales, fue necesario para despejar vacíos e interpretaciones ambiguas en la guía, asegurando su aceptación por parte de todos los integrantes de la COMAEM y preservando la orientación de los objetivos y lineamientos establecidos previamente.

Mediante el análisis de las diferentes variables que afectan el ámbito marítimo —a través de una lluvia de ideas con todos los participantes— se agruparon en ocho categorías. Posteriormente, se empleó el método MICMAC, técnica de reflexión colectiva que permitió identificar cuáles de estas variables correspondían a medios y cuáles a resultados. Así se determinó el rol de cada una, estableciéndose cinco objetivos prioritarios que constituyen los pilares de la actual Política Nacional Marítima.

Uno de los principales inconvenientes en esta etapa fue la alta rotación

de representantes de las distintas carteras ministeriales, quienes no habían participado desde el inicio en la elaboración de la política. Esto obligó a realizar reiteradas capacitaciones y, en algunos casos, se notó un desinterés en participar activamente en las reuniones, dificultando aún más el alcance de los consensos necesarios.

Otro obstáculo fue redactar adecuadamente los objetivos, lineamientos, productos, servicios e indicadores de la política, conforme a lo establecido en la nueva Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN, que presentaba ciertas ambigüedades. Estas fueron analizadas y evaluadas conjuntamente con el personal del CEPLAN, lo que demandó numerosos días de trabajo. Además, se requirió la creación de un indicador general de la política, inicialmente no contemplado, lo que obligó a coordinar con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para determinar, a futuro, el Producto Bruto Interno Marítimo (PBIM) como indicador general de la PNM.

El PBIM representa el valor total de bienes y servicios generados por las actividades económicas relacionadas con el mar —como la pesca, la navegación, el comercio marítimo, el turismo, la industria naval y otras industrias vinculadas— y permite evaluar su contribución específica a la economía nacional.

Tras este arduo trabajo multisectorial se logró consensuar un proyecto final de la Política Nacional Marítima, compuesto por cinco objetivos, treinta y ocho lineamientos y treinta servicios, orientados a alcanzar "el eficiente uso y aprovechamiento sostenible de nuestro mar". Este proyecto fue presentado y aprobado en la Octava Sesión Ordinaria de la COMAEM, celebrada el 12 de julio de 2019, constituyendo un primer gran paso hacia el objetivo propuesto por la Secretaría Técnica: contar con una PNM en el corto plazo.

Sin embargo, este fue solo el inicio del largo proceso que toda nueva política debe seguir antes de su promulgación. El proyecto, ya aprobado en el seno de la COMAEM, debía ser analizado por cada uno de los viceministerios y entidades dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros para obtener su consentimiento. Para ello, se presentó a cada organismo el alcance del proyecto y se recopilaron sus recomendaciones y observaciones, que luego se analizaron y discutieron para incorporarlas al documento, el cual fue vuelto a someter a aprobación en las sesiones de la COMAEM.

Esta etapa implicó un estrecho trabajo con la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y, como es evidente, requirió continuas reuniones, lo que complicó el consenso entre los representantes

sectoriales. La opinión desfavorable de alguno de ellos impedía la promulgación de la política. Entre los inconvenientes, destaca el prolongado tiempo de análisis y verificación de la PNM, ya que la mayoría de los ministerios consideraban esta tarea como no prioritaria, obligando en muchos casos a dialogar directamente con los tomadores de decisiones para agilizar el proceso.

Otra complicación surgió por el malentendido de algunos sectores, que interpretaron que uno de los objetivos encubiertos de la PNM era la suscripción del Perú a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Aunque esta interpretación fue desmentida, se subrayó la importancia, para un país marítimo como el Perú, de defender sus intereses a nivel internacional. La CONVEMAR constituye el foro donde se debaten los destinos de los océanos y sus recursos; su exclusión limitaría la capacidad del país para defender dichos intereses, situación que se evidenció durante el diferendo marítimo con Chile.

Un caso particular surgió en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que solicitó incluir la igualdad de género en el texto de la PNM, ampliando su alcance a un término hasta entonces desconocido para el suscrito: "nuevas masculinidades". Este planteamiento generó debate entre los miembros de la COMAEM, pues los términos empleados se ajustaban a los lineamientos de la Agenda 2030 de la ONU —en especial al Objetivo 5, que busca lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas—. Tras varias reuniones de coordinación, se ajustaron ciertos términos para incorporar con mayor énfasis la dimensión de género, evitando conceptos que pudieran inducir a orientaciones no deseadas.

Asimismo, aunque el Ministerio de Producción participó en todo el proceso de aprobación de la PNM, propuso modificar el lineamiento (2.1) excluyendo los recursos vivos, presentándolo de la siguiente manera: "Incrementar el aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables (no vivos) marinos del dominio marítimo, las aguas interiores y la alta mar". El Viceministerio de Pesca y Acuicultura se opuso a dicha exclusión y, pese a varias reuniones explicativas, no se alcanzó un consenso satisfactorio, ya que se argumentó que esta modificación podría originar superposición de funciones con la ley general de pesca.

De igual forma, el Ministerio de Defensa solicitó incluir la identificación de los activos críticos nacionales dentro del ámbito de la PNM, extendiendo su aplicación no solo al dominio marítimo nacional y las aguas interiores, sino también a las áreas marino-costeras de influencia.

Después de múltiples coordinaciones y reuniones, tanto oficiales como informales, se logró alcanzar el consenso necesario para avanzar con la promulgación de la Política Nacional Marítima. En esta etapa surgió una problemática adicional: determinar cuál sería el organismo encargado de conducir la PNM.

Inicialmente se pretendió que la conducción estuviera a cargo del Viceministerio de Gobernanza Territorial, puesto que la PCM se encuentra, en la práctica, en un escalón superior a los demás ministerios, lo que beneficiaría su implementación. Sin embargo, se constató que dicho viceministerio, encargado de mediar en la solución de conflictos sociales a nivel nacional, no se había involucrado ni actuado con la celeridad requerida. Por ello, considerando que la Secretaría de la COMAEM recaía en la Marina de Guerra del Perú —institución que daría continuidad a través de su futuro planeamiento estratégico multisectorial— se propuso que la conducción de la PNM la asumiera el Ministerio de Defensa.

Durante esta etapa se presentaron diversos puntos de vista en contra de la propuesta, e incluso se barajó la posibilidad de que la conducción recaiga en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que también había participado activamente en las coordinaciones con los distintos viceministerios. Tras semanas de debate y diversas opiniones, se decidió que la conducción de la PNM recaería en el Ministerio de Defensa (MINDEF). Es importante resaltar que esta etapa fue de las más complejas, ya que en el MINDEF se desarrollaba una nueva Política de Seguridad y Defensa Nacional. Algunos grupos internos pretendían tramitar y promulgar ambas políticas simultáneamente, situación que no resultaba deseable y que generó tensiones internas para quien rememora este proceso.

De este modo, para fines de noviembre de 2019 se contó con una versión final de la PNM, lista para ser elevada a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y presentada ante el Consejo de Ministros como parte final del proceso. Se realizó una revisión general del documento para corregir redacción, errores ortográficos y de tipeo, incluyendo la intervención de un corrector de estilo de la Dirección de Intereses Marítimos.

Esta versión final fue elevada y expuesta durante la última sesión del Consejo de Ministros que se llevó a cabo el 18 de diciembre del 2019. Durante dicha sesión se presentó el proyecto y se respondieron diversas preguntas y consultas. Aunque la votación para su aprobación se efectuaría de manera reservada posteriormente, estábamos seguros de alcanzar

el consenso, situación que fue confirmada por allegados de la PCM y la Presidencia, con quienes se compartieron largas horas de trabajo para lograr este objetivo nacional.

Tras la confirmación de su promulgación por el Consejo de Ministros, la PNM debía publicarse en el diario oficial *El Peruano*. Este paso requirió coordinaciones adicionales, logrando finalmente su publicación el 20 de diciembre de 2019. Con ello se alcanzó un objetivo largamente esperado por la institución, simbolizando la cristalización del deseo colectivo de hacer uso y proteger el ámbito marítimo, aprovechando sus recursos, espacios, actividades y todos los factores vinculados a él para un desarrollo eficiente y sostenible.

En estas líneas, deseo expresar mi agradecimiento a todas las personas que hicieron posible alcanzar este objetivo:

- A los Vicealmirantes Ernesto Colunge Pinto y Rodolfo Sablich Luna Victoria, quienes desempeñaron el rol de Secretarios Técnicos de la COMAEM durante esos años e impulsaron decididamente su consecución.
- Al Contralmirante Luis García-Milla Ugarriza, encargado de la Oficina de la Secretaría Técnica de la COMAEM, a quien tuve la oportunidad de relevar en el año 2019.
- A los Oficiales Asesores de la Dirección de Intereses Marítimos —Vicealmirante (r) Carlos Gamarra Elías, Contralmirante (r) Jorge Brousett Barrios, Contralmirante (r) Andrés Chiarella Caballero y Capitán de Navío (r) Carlos Lema Osores—, así como a todo el equipo de dicha Dirección.

Aunque muchas personas contribuyeron decididamente a la promulgación de esta política, deseo resaltar la participación de Axel Dávila de la Presidencia del Consejo de Ministros, por su apoyo desinteresado al facilitar contactos y brindar consejos acertados para las coordinaciones a alto nivel; de Fiorella Solari y Ángel González del CEPLAN, por su constante esfuerzo, apoyo y largas horas de trabajo, incluso fuera del horario; y del Embajador Roberto Hernán Seminario Portocarrero, por su importante respaldo en las coordinaciones interministeriales.

A todos ustedes, mi eterno agradecimiento.