

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



El debate y la falta de consenso político frente al intento de adhesión a la
Convención del Mar por parte del Perú durante el 2004 al 2006

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y
Gobierno presentado por:

Quispe Tebez, Pool Josué

Asesor(es):

Alcalde Cardoza, Javier Gonzalo

Lima, 2023

Informe de Similitud

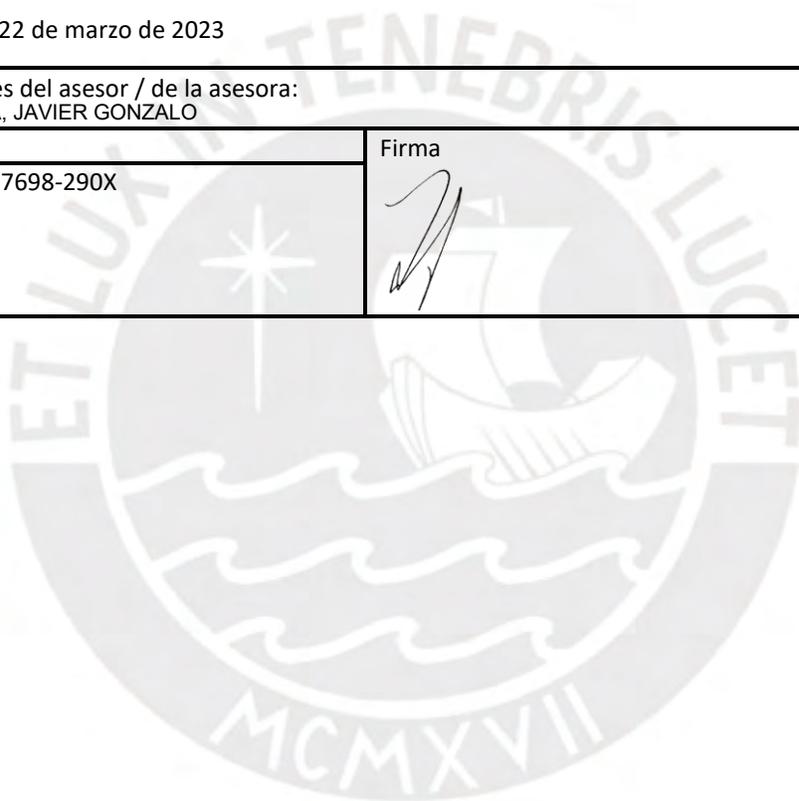
Yo, Alcalde Cardoza, Javier Gonzalo, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado El debate y la falta de consenso político frente al intento de adhesión a la Convención del Mar por parte del Perú durante el 2004 al 2006, del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Quispe Tebez, Pool Josue.

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 5%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el [22/03/2023](#)
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 22 de marzo de 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: ALCALDE CARDOZA, JAVIER GONZALO	
DNI: 07860462	Firma
ORCID: 0000-0001-7698-290X	



RESUMEN

Entre 2004 al 2006 el Estado llevó a cabo una serie de intentos que tenían como finalidad la adhesión del Perú a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, tratado del cual el país tiene una relevancia histórica durante su creación, en la década de los años ochenta. El objetivo de esta iniciativa de adhesión, durante el gobierno de Alejandro Toledo, fue que el país se volviese un estado miembro y se rigiese por las normas internacionales del derecho del mar. Es por este objetivo que se llevaron a cabo una serie de estrategias para que el debate en el Congreso de la República culminase con la ratificación del tratado, tales como políticas de gobierno que tenían como fin un debate proclive a la ratificación del tratado por parte del estado peruano. Este trabajo se centra en estudiar los factores que fueron relevantes y que influyeron en el resultado del debate sobre la tentativa de formar parte de la Convención del Mar. La finalidad es desarrollar las causas que explican el fallido intento de adhesión por parte del estado peruano, pesar de los esfuerzos realizados en este periodo. El análisis será llevado a cabo utilizando información recopilada de diversas fuentes, las cuales narraron los hechos que sucedieron durante este periodo, especialistas del tema, así como la teoría correspondiente. Realizar una recopilación de los acontecimientos del debate sobre la Convemar facilitará conocer los eventos que se llevaron a cabo y los factores internos que inclinaron la balanza a una negativa de que el Perú forme parte, hasta la actualidad, de la Convención del Mar.

Palabras clave: dominio marítimo, comunicación gubernamental, grupos de presión, soberanía marítima

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
HIPÓTESIS	3
CAPÍTULO I	
1.1 Época previa a la Convención del Mar.....	5
1.2 El Decreto de 1947 y la importancia de las 200 millas marítimas.....	5
1.3 La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas... ..	6
1 4 Debate de fines del siglo XX	8
CAPÍTULO II	
2.1 El inicio del debate en el Congreso y la relación Ejecutivo-Legislativo	11
2.2 Grupos de interés en el debate de la Convemar	22
2.3 Estrategia del gobierno para el debate de la Convemar... ..	30
2.4 La comunicación gubernamental respecto a la Convemar	42
2.5 Relevancia del contexto externo: el caso limítrofe con Chile	55
CAPÍTULO III	
3.1 Ausencia de la Convemar como una Política de Estado.....	65
CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	76
ANEXOS.....	85

Introducción

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, conocida como la Convemar, creada en la década de los años ochenta, fue elaborada por diversos estados para tener una nueva y moderna dirección de los asuntos marítimos entre sus estados miembros hasta la actualidad. Este tratado se considera como uno de los de mayor relevancia a nivel internacional.

El Perú fue un actor de gran importancia en su creación, por lo que se pensaba que no tendría reparos en ratificar este tratado, en lo absoluto. Sin embargo, ningún gobierno a finales de siglo le dio importancia al debate por la adhesión del país a dicha convención. Recién tomará importancia la discusión de la adhesión al iniciar el nuevo siglo, durante el gobierno de Alejandro Toledo, cuando nuevamente se abre una oportunidad de debatir el tema debido a las acciones que el gobierno llevó a cabo para tal fin.

En este periodo de estudio, las acciones llevadas a cabo por Cancillería – señalado como el actor central - tuvieron el objetivo de impulsar y debatir esta política de la Convención del Mar en el Congreso de la República, para así poder lograr el objetivo que era que el Perú sea un estado miembro. El presente trabajo toma los años 2004 al 2006, que es en donde se evidencian más las acciones que se llevaron a cabo con el fin de impulsar el debate y la aprobación de este tratado en el fuero parlamentario.

Sin embargo, como va a ser detallado, pese a todas las acciones que se pudieron identificar, el debate no finalizó con el Perú ratificando el tratado internacional y haciéndolo compatible con las leyes nacionales. La iniciativa de la adhesión a la Convemar fue nuevamente archivada al finalizar el periodo del gobierno en el 2006. Es

por ello que el objetivo del presente trabajo es analizar los diversos motivos que fueron importantes para explicar el porqué del fracaso del Estado en promover la adhesión a la Convención del Mar, con el objetivo de entender el desenlace de este acontecimiento; analizando todas las acciones que se llevaron a cabo y fueron relevantes en este periodo, en donde las estrategias de los encargados de promover el intento de adhesión estuvieron en su punto más elevado y donde más información se ha podido evidenciar y recoger.

Siendo la Convención del Mar un tratado de relevancia internacional, y habiendo sido el Perú un agente de importancia en él, este trabajo busca intentar responder a la interrogante principal planteada de la que se basa toda la investigación: ¿Cuáles fueron los factores que impidieron que el estado peruano suscribiese a la Convención del Mar entre los años 2004 al 2006?

Por último, la presente investigación se divide en cuatro capítulos, en el primero se realizará una breve recapitulación de los antecedentes a la creación de la Convención del Mar. En el segundo capítulo se presentan el marco teórico y los acontecimientos que suscitaron en el presente periodo de tiempo a estudiar, enfocándose en los factores que se suscitaron en el debate y que se señalan como las causas directas de este fallido intento por parte del gobierno toledista. En el tercer capítulo, se desarrolla la problemática ausencia histórica de la convención en el debate nacional, como relevancia para el estado peruano y porqué es un pendiente de décadas pasadas y, por último, se presentan las conclusiones.

Hipótesis

Frente al fallido intento de adhesión del Perú a la Convención del Mar durante el gobierno de Toledo, entre el 2004 y 2006, y analizando los acontecimientos suscitados en estos años, la hipótesis que se plantea para explicar el fallido intento de adhesión en este trabajo se explica por los siguientes factores:

La problemática relación que tuvieron los poderes del Estado durante el periodo de gobierno de Alejandro Toledo, la cual dificultó el consenso necesario para su debate, la débil aprobación y crisis política que sacudieron al gobierno; la influencia que tuvieron los diversos grupos de presión en contra de la Convemar, a nivel político y social, logrando difundir un mensaje sencillo que llegó a diversos sectores del país; las deficientes estrategias llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo para facilitar el debate entre los legisladores; la falta de una oportuna estrategia de comunicación con la población sobre el proceso de adhesión y los beneficios que constituía la Convemar para el país; la trascendencia del caso de la delimitación marítima con Chile, y cómo este acontecimiento influyó durante el debate y en la búsqueda de unidad y apoyo por parte de la clase política y la sociedad civil; y por último, la ausencia de una política estatal a largo plazo, teniendo como eje central la tarea de adherir al país a la Convención del Mar, durante el cambio de mandato presidencial en las elecciones del 2006.

En términos metodológicos, la forma de recopilar y el poder analizar los datos obtenidos fue mediante un enfoque cualitativo de estudio de caso con elementos del process tracing (Collier 2011). Las técnicas que se utilizaron para recoger la información fueron mediante entrevistas, recopilación de información de fuentes oficiales y secundarias,

fuentes bibliográficas para el marco teórico y noticias de la época que tenían el debate de la Convemar como tema principal. Con este método de trabajo se logró estudiar el desarrollo de los acontecimientos en el periodo de estudio de manera lineal, conforme fueron aconteciendo los hechos. Ello con el objetivo de poder conocer qué eventos fueron o no relevantes y llegar a la conclusión de porqué se dieron los hechos de la manera en que se dieron, los cuales desembocaron en el fallido intento de adherir al país a la Convención del Mar.



Capítulo I

1.1 Preámbulo a la Convención del Mar

El antiguo derecho del mar se regía por el derecho de los estados a tener un alcance de 3 millas marítimas. Este alcance era la distancia del disparo de un cañón de barco. (El Peruano, 2005)

“Esta estrecha faja marítima se denominaba mar territorial donde el Estado ejercía su soberanía y únicamente era aceptable el paso inocente o inofensivo de los buques extranjeros mientras ni perturbaran la paz y seguridad del Estado Costero.” (Sociedad Peruana de Derecho Internacional, 2011, pp.115) Las razones del uso del concepto *mar territorial* en aquella época eran mayormente de seguridad, y se señalaba que, a partir de la milla 4 se consideraba *Alta Mar*, en donde la libertad de aprovechamiento de los recursos marinos imperaba.

1.2 El Decreto Supremo de 1947 y las 200 millas marítimas

Se empezaba a ejercer presión sobre los recursos de los países de la región, por medio del excesivo aprovechamiento de los recursos marinos por parte de los Estados con los medios necesarios para llevar a cabo tales actividades.

En este escenario es que nace la tesis de las 200 millas marítimas. Primero fue Chile con el reconocimiento de su dominio de 200 millas, el 23 de junio de 1947. Luego fue el turno del Perú, el 1 de agosto del mismo año. Esto tuvo como fin el “preservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales que se encuentran en el mar o debajo de él (...)”. (Arias Schreiber, 2001)

El Decreto Supremo N.º 781, de 1947, se proclamó durante el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero, juntamente con el entonces canciller Enrique García Sayán. Este decreto nació principalmente con objetivos económicos: proteger la riqueza marina de las costas peruanas. “Con este dispositivo se estableció una zona de 200 millas de control y protección con la finalidad de reservar, proteger y utilizar los recursos y riquezas en el mar adyacente o debajo de este sin perjuicio de los derechos de navegación de las demás naciones.” (Revista Peruana de Derecho Internacional, 2011, pp.117)

Este acto fue netamente una declaración interna. Al hacerlo, no pretendía el Estado peruano atribuirse derecho de conquista alguno ni perpetrar una expansión territorial arbitraria, “(...) Perú recurrió a un acto unilateral contrario a su tradición para resguardar ese requerimiento.” (Deustua, 2004) La pequeña importancia a nivel internacional que el país poseía por aquella época hacía necesario el lograr defender sus intereses frente a la sobreexplotación de los recursos marinos.

1.3 La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas

La Convención del Mar fue creada en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, debido a que en las primeras dos no se pudieron llegar a acuerdos ni consensos importantes. Ante la propuesta de convocar una tercera conferencia sobre el derecho del mar con el objetivo de establecer en 12 millas la anchura del mar territorial, entre otros objetivos esenciales, “el Perú y otros países latinoamericanos libra(ron) una intensa campaña,(...) para que la Asamblea General de la ONU encargara a la Conferencia prevista revisar el conjunto de las normas aplicables al espacio oceánico, a la luz de los nuevos acontecimientos (...) ocurridos en las relaciones entre los Estados, así como de los progresos científicos y tecnológicos

relativos a los usos del mar y al aprovechamiento de sus recursos.” (Arias Schreiber, 2001)

La Resolución 2340 (XXII) de Naciones Unidas del 18 de diciembre de 1967 es el punto de partida. Se llevó a cabo entre el 3 de diciembre de 1973 y el 1 de diciembre de 1982.

El objetivo era “reivindicar los recursos naturales ubicados en dichas zonas (costas de los estados afectados) como patrimonio nacional, así como proclamar su autoridad para regular la explotación y conservación de estos.” (Ruiz de Somorcurcio y Malpica, 1997)

En esta tercera cumbre participaron un total de 165 Estados.

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar concluye con la aprobación en Montego Bay, y su redacción, con una mayoría de 130 votos contra 4, y 17 abstenciones; entra en vigor 12 años después, en 1994, una vez que pasan 12 meses después de que haya sido depositada la sexagésima ratificación, según lo establecido en el artículo 308.1. (Ippoliti Ferraz, 2010)

Entre las creaciones más importantes están la denominada zona del *Mar Territorial*, la cual señala que es el “espacio en el que el Estado ribereño ejerce soberanía territorial con la servidumbre del derecho de paso inocente de los buques extranjeros. Su anchura máxima es de 12 millas contadas a partir de las líneas de base.” (Mosquera, 2004) Se señala que esta zona es adyacente a las costas del Estado en la cual puede ejercer su soberanía plena sobre el lecho y subsuelo marinos, y el espacio aéreo sobre ellos.

La segunda zona relevante es la *Zona Económica Exclusiva*, la cual “la Convemar la califica como, “el área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste sujeta al régimen específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención”. (Mosquera, 2004)

El Perú tuvo una gran relevancia al ser de los pioneros en la creación y defensa de la tesis de las 200 millas. Posteriormente, en la naciente Convención del Mar, el Perú tuvo un papel relevante al defender esta postura mediante la delegación presidida por Alfonso Arias Schreiber y Juan Miguel Bakula. Luego de su entrada en vigor, se pensaba que el país, por su rol activo, no tendría mayores reparos en ser un estado miembro de este nuevo tratado. Desgraciadamente, esto no resultó siendo así.

1.4 Debate de fines del siglo XX

Había dos posturas en esta época: los territorialistas – quienes defienden las 200 millas como soberanía absoluta por parte del Estado – y los zonistas – quienes interpretan las 200 millas como un dominio marítimo abierto a interpretaciones. El gobierno de Belaunde había auspiciado un debate público a fin de que determinaran por consenso la adhesión durante los ochenta. Sin embargo, “tal consenso fue imposible, ante las opiniones discordantes de personalidades muy respetables pero que tenían conocimientos generalmente muy someros de los entretelones de la Convención y de nuestros intereses marítimos (...)” (Arias Schreiber, 2001)

En la óptica de los territorialistas, la soberanía marítima es de pertenencia total al Estado. Ellos se basan en el Decreto Supremo N° 781 que señala que «tal proclamación implicaba asignar a esa área la calidad de mar territorial, pues en el derecho internacional, el atributo de la soberanía corresponde exclusivamente a esta clase de mar» (Ruiz de Somocurcio y Malpica, 1997)

Esto fue de los principales problemas al momento del debate de la Convemar, puesto que estaba el concepto de Mar Territorial en la opinión pública; en la Convemar, la soberanía absoluta solo era reconocida hasta las 12 millas, y en muchos sectores estaba la

percepción, de que, desde el año 1947, el alcance era totalmente sobre las 200 millas.

La convención significaba, bajo esa óptica, perder 188 millas.

La posición zonista se apoyaba en la redacción de las constituciones de 1979 y 1993, en las cuales se manejaba el concepto de «Dominio Marítimo», concepto no solamente jurídico, sino también económico y comercial, redactadas en conformidad con la Convemar para una posible adhesión futura. (Rodríguez Mackay, 2004) Este término podía ser permeable a interpretación idónea con lo estipulado en la Convención del Mar, todo ello con miras a hacerla compatible con la Constitución.

La Constitución de 1993, según Fabian Novak, tomando como base los artículos 97, 98 y 99 de la Constitución Política de 1979, contempla en el artículo 54^o ¹ el término *dominio marítimo* y lo hace compatible con la Convemar. En él, en ningún momento se plantea la figura de Mar Territorial. Lo que se señala es que el Perú posee un dominio marítimo de 200 millas, concepto amplio y acorde con lo estipulado en las normas de la Convención del Mar.

En las discrepancias respecto al termino Mar Territorial se “(...) expresa(ba) el temor de que, si se suscribiera otra denominación, el Perú podría quedar al margen de las conversaciones internacionales sobre el mar.” (Novak, 2004) Por tanto, en la Constitución

¹El artículo 54 señala lo siguiente: “El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre. El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su suelo y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley. En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado. El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente, hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.” Artículo 54 de la Constitución peruana de 1993.

de 1979 como en la actual, se eliminó deliberadamente el termino Mar Territorial, como sí estaba estipulado en la Constitución de 1933. Se hacía notoria la intención de las autoridades por tener los mecanismos adecuados para que se lograra su adhesión. Sin embargo, la Convemar no tuvo relevancia pensada y no se llevaron a cabo debates nacionales por ningún gobierno hasta fines de siglo 20.



CAPITULO II

2.1 El inicio del debate en el Congreso y la relación Ejecutivo-Legislativo

Como antecedente al periodo de estudio, durante el gobierno de Valentín Paniagua, el entonces canciller Javier Pérez de Cuéllar remitió al Congreso el texto de la Convención del Mar en un proyecto de ley que buscaba volver a debatir la adhesión nacional.

Se emitió el proyecto de ley N.º 1867/2000-CR, el cual fue derivado a la Comisión de Relaciones Exteriores el 1 de junio de 2001. Luego, Mediante OF RE (TRA) N° 3-0/115, del 20 de setiembre de 2001, el ministro de Relaciones Exteriores, Diego García Sayán, reitera el pedido, y entonces el proyecto de ley es actualizado al N.º 813/2001-CR. (Andina, 2005)²

Estos hechos fueron los primeros pasos luego de tantos años sin el tema Convemar en la escena política. A mediados del gobierno de Alejandro Toledo, por el año 2004, se toma la iniciativa de liderar el debate del proyecto de ley 813, para estudiar la adhesión peruana a dicha convención. El objetivo central era la modificación del artículo 54º de la Constitución, el cual regula las 200 millas de dominio marítimo.

El presidente del consejo de ministros, Carlos Ferrero y el ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Rodríguez Cuadros, fueron las caras impulsoras al inicio. El premier manifestaba que el Ejecutivo esperaba que el tema se volviese una prioridad del Legislativo durante la segunda legislatura del año en curso, por ser una “necesidad nacional” para poder garantizar la posición peruana sobre los derechos que se tienen

²“Proyecto de Ley N°s 10682/2003-CR, 12115/2004-CR y 13905/2005-PE, sobre la línea de bases del dominio marítimo del Perú.” (2005)

sobre el mar y dar una mayor seguridad jurídica a la protección de las riquezas, vivas y no vivas, del mar peruano. (Andina, 2004)³

Luego de instar al Congreso a reiniciar el debate, el premier Carlos Ferrero llevó la discusión a las comisiones de Relaciones Exteriores y de Constitución y Reglamento, en la cual señalaba que la politización del debate no debía ser más importante que los beneficios que se pudiesen obtener al suscribir la Convención. "Es preferible dar la batalla, que la comisión se pronuncie y que el tema llegue al plenario. Los argumentos que pueden ser esgrimidos desde la otra orilla pueden ser contrastados." (Oannes, 2005)⁴

De esta manera, desde tres años atrás en que el proyecto de ley que exhortaba al Parlamento a adherir al Perú a la Convemar, con insistencia desde el Ejecutivo, se iniciaba nuevamente el debate de la Convención del Mar entre los miembros de las bancadas parlamentarias en las comisiones señaladas.

Ahora, para analizar el proceso que tuvo el debate en el Congreso y por qué se dio como se dio, se ha de conocer un factor relevante como lo fue la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Al fin y al cabo, las discrepancias y posturas de cada parlamentario y bancada en conjunto se señalan como los que marcaron el periodo de debate. Lo que se quiere comprobar es que esta conflictiva relación fue una razón de la no adhesión.

Entrando a la relación entre los poderes del Estado, la teoría señala que "las relaciones ejecutivo-legislativo se refieren a las situaciones bajo las cuales se desarrollan las actividades interdependientes relacionadas con las facultades establecidas

³ "Es fundamental que el Perú se adhiera a la Convención del Mar, afirma Ferrero" (2004)

⁴ "Perú – Para insiste: adhesión a la Convemar debe ser tarea del próximo gobierno" (2005)

constitucionalmente entre el parlamento o congreso (poder legislativo) y el jefe de gobierno (poder ejecutivo) y pueden ser fluidas y de cooperación, o complicadas y de conflicto.” (Barrientos, 2021)

De mismo modo, como lo señala el autor, “la manera más fácil de observar la fluidez en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo es cuando el legislativo aprueba sin menor conflicto las iniciativas del ejecutivo (...), si el legislativo modifica o rechaza las iniciativas del ejecutivo (...) se está frente a una situación compleja o en caso extremo (...)” (Barrientos, 2021)

Dependerá de cuánto sea el impase entre ambos poderes para denominar la situación como una de conflicto constante. Todo ello hace compleja la fluidez de las políticas públicas y las iniciativas de ley que se propongan, en este caso la aprobación de la iniciativa estatal de debatir la Convención del Mar.

Siguiendo con la narrativa, una especie de gobierno unificado llega a favorecer la cooperación entre los poderes en beneficio de una adecuada relación. Como se va a explicar, esto es posible cuando el partido de gobierno cuenta con una mayoría en el congreso o con una coalición de alianzas favorable. “En cierta forma el ejecutivo tiene el control del legislativo, lo que facilita el desarrollo del proyecto político del gobierno en turno al aprobarse con mayor rapidez las iniciativas del ejecutivo.” (Barrientos, 2021)

Este sería un escenario ideal en el que la iniciativa de los tratados internacionales, y de cualquier política gubernamental en general, que impulse cualquier gobierno, tendría luz verde debido a la poca conflictividad entre el ejecutivo y legislativo gracias a estas condiciones existentes entre ambos.

Sin embargo, el caso dista de ser así conforme se hace una revisión de los acontecimientos. Por tanto, la teoría que se adecua para el caso de estudio viene a ser de

una especie de gobierno dividido, “cuando el partido del presidente no cuenta con mayoría en el congreso (...), lo que dificulta la creación de coaliciones parlamentarias que apoyen constantemente sus iniciativas, aprueben sus nominaciones a determinados cargos, y mantengan el presupuesto anual como desee su gobierno.” (Barrientos, 2021) Aquí entonces las negociaciones políticas son más difíciles, hay choques de intereses, es fragmentada, etc. Se señala esta característica durante los últimos años del gobierno toledista, la cual coincide con el periodo de estudio en la que el tema Convemar había vuelto a tener relevancia.

Reforzando este punto, Eguiguren Praeli y Chirinos Soto señalan que “si el Poder Ejecutivo no tiene mayoría está en la obligación de organizar una mayoría parlamentaria y gobernar con ella. Si le hace concesiones, es muy fácil que el presidente de la República gobierne con la mayoría parlamentaria, aunque le sea adversa.” (Ezcurra y Belaúnde, 1993).

Durante el periodo del gobierno de Alejandro Toledo, el partido de gobierno, Perú Posible, no contaba con una mayoría parlamentaria para poder aprobar proyectos tales como la adhesión peruana a la Convención del Mar; para ello era necesario este bloque mayoritario para promover el debate sin mayores complicaciones y la posibilidad de la aprobación en el Pleno.

Inicialmente, la alianza del partido de gobierno con el Frente Independiente Moralizador le había dado un impulso necesario para poder sacar adelante las principales políticas de gobierno. A los 47 miembros oficialistas que iniciaban el período 2001-2006 se les unían los 11 miembros del partido de Fernando Olivera. Esta alianza hacía casi una mayoría simple en el Parlamento (en ese entonces 120 congresistas), y hacía un poco

más accesible el poder proponer temas relevantes como sacar adelante esta iniciativa. (ONPE, S/)⁵

Con esta alianza fue que ambos partidos pudieron forjarse un manejo de los asuntos políticos en los inicios del gobierno peruposibilista. El FIM fue un gran socio del gobierno, el cual aportaba miembros a los ministerios y en las votaciones en el Congreso. Pese a que, con el pasar de los años, el número de miembros de ambos partidos fue disminuyendo – 33 miembros del partido de gobierno en el último año y 7 del FIM, lo cual los obligaba a negociar con otros grupos menores (La República, 2005)⁶ - esta alianza fue la que generaba la expectativa de poder conseguir los votos una vez el debate que iniciaba llegase a la instancia final en el pleno del Congreso.

Antero Flores-Aráoz, presidente de la comisión de Constitución y Reglamento, señalaba la falta de conocimiento e información sobre la Convención, y añadía que, pese a las críticas, el tema no podía seguir pasando del debate en la legislatura, y que debía ser discutido con objetividad y sin prejuicios previos. (Congreso de la República, 2004)⁷

Además, Aráoz señaló que había sido en la gestión del anterior presidente de la comisión, Aurelio Pastor, del partido aprista, que ya se había pedido el proyecto de ley del 2001 para su estudio respectivo. “A mí no me gusta encarpetar los proyectos. Esa es la razón por la que se ha iniciado su estudio”, había señalado. (Congreso de la República, 2004)⁸

⁵ “Elecciones generales 2001 – Nacional (Congreso)”

<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/RESUMEN/CONGRESO/9.pdf>

⁶ “Alianza PP-FIM: sigue perdiendo a sus miembros. 26 de mayo de 2005.” (2005)

https://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/jvalenzuela/prensa/peru21_260505.pdf

⁷ “En fórum organizado por el congresista Mariano Rengifo, Antero Flores Araoz pide discutir Convemar con objetividad y sin prejuicios.” (2004)

⁸ “Expertos fueron invitados por la Comisión de Constitución. Congreso inició estudio

Por otra parte, en la comisión de Relaciones Exteriores, presidida por Gustavo Pacheco, el debate se realizaba entre altibajos. El mismo presidente de la comisión, pese a ser miembro del partido aliado de gobierno, parecía tener una postura contraria a la Convemar, en lo que señalaba defender la soberanía marítima de las 200 millas de los intereses internacionales. Según señalaba el excanciller Manuel Rodríguez Cuadros, la relación de la Cancillería con la comisión en ciertas ocasiones resultaba ser un poco conflictiva, llegando a solucionarse al final de largos debates y esclarecimientos. (M. Rodríguez Cuadros, entrevista virtual, 12 de octubre de 2020)

El 5 de octubre de 2004, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso llegó a aprobar de forma unánime el proyecto de resolución legislativa que recomendaba la adhesión del Perú a la Convención del Mar. (Mosquera, 2004) Sin embargo, la recomendación se basaba en la realización de una consulta popular para adherir al país a la convención, la cual será analizada más adelante.

Para el gobierno, la última decisión sobre adherirse o no era labor de los congresistas. Iban saliendo las voces que no estaban de acuerdo con esta postura del gobierno. “Mientras el Ministerio de Relaciones Exteriores no cumpla con llevar adelante una gran campaña de difusión sobre los alcances de la Convención del Mar en el país, el Congreso no puede poner en debate un tema que demanda un amplio consenso político”, era lo que opinaban los legisladores Luis Gonzales Posada y Natale Amprimo (Andina, 2005)⁹ Mas congresistas se sumaban al unísono. Para los congresistas Jorge Delgado,

sobre suscripción de Convemar.” (2004)

⁹“Amprimo y Gonzales Posada piden difusión de Convención del Mar antes del debate en Parlamento.” (2005)

Heriberto Benitez, Luis Solari, Jorge del Castillo y Mauricio Mulder, era importante un mayor estudio a profundidad y una convocatoria de especialistas en el tema para dar a conocer los beneficios de la convención. (Congreso de la República, 2005)¹⁰

Eran partidarios de que el debate sea precedido de una amplia campaña informativa para que la población llegase a conocer qué significaba la Convención del Mar, los beneficios de la adhesión, todo ello para evitar el uso político de este tema. Este pedido es analizado más adelante; sin embargo, las dudas de los parlamentarios para apoyar la iniciativa del gobierno se iban haciendo evidentes.

Por otro lado, el congresista Eittel Ramos tuvo una postura en contra de esa iniciativa. Había iniciado una campaña para recolectar firmas para el referéndum. “En el Callao, en Tacna, en Moquegua, en Chimbote, en los puertos de Piura y Tumbes también hay personas, pescadores, colegios profesionales están pidiendo un debate mayor, que la sociedad civil se involucre, que estén informados todos aquellos que en el interior del país van a tener una aprobación, a lo mejor, distante de lo que es el pueblo.” (Congreso de la República, 2004)¹¹

Los congresistas manifestaban no tener la voluntad de llevar a cabo el debate y aprobación sin la participación ciudadana pues temían que, sin el apoyo de la opinión pública, el apoyo político hacia sus personas y/o partidos políticos se verían perjudicados, teniendo en consideración que existían posturas que apoyaban la tesis territorialista de la defensa de la soberanía marítima.

¹⁰ “Expertos fueron invitados por la Comisión de Constitución. Congreso inició estudio sobre suscripción de Convemar.” (2005)

¹¹ “Primera legislatura ordinaria 2004. Comisión de Relaciones Exteriores.” (2004)

Luis Gonzales Posada elevaba un pedido para que el gobierno priorice una campaña de difusión sobre los pros y contras de la Convemar. “Así lo entendió la Cancillería (...), pero pese a que se lo hemos pedido en siete oportunidades, aún no cumple con su compromiso.” (Andina, 2005)¹² Señalaba que era fundamental puesto que, si bien la propuesta de consulta a la población era pedida por varios parlamentarios, no era el sentir de la mayor parte del Congreso.

Posturas como la de José Delgado Núñez del Arco, por otro lado, argumentaban que primero debía ser el Parlamento quien aprobase el tratado y luego hacer la consulta popular, según el artículo 206°. Ello era para solo necesitar votación en una legislatura y la participación popular; en lugar de necesitar dos legislaturas consecutivas. Sería en el Pleno mismo donde podrían discutir si la consulta sería antes o después del voto parlamentario. El congresista Ochoa Vargas, era de la opinión de que la Convemar sería de gran ayuda a tener posteriormente marcar la delimitación marítima con Chile. (Comisión de Relaciones Exteriores, 2004)¹³

Había entonces, hasta lo descrito, dos posturas en el inicio de los debates en las comisiones del Congreso. La del gobierno que señalaba que la fórmula para la adhesión a la convención era únicamente la de modificar el texto constitucional del artículo 54°. No era necesaria, entonces, una doble votación en el Congreso o la convocatoria de un referéndum para poder aprobar la suscripción a la convención. El termino de dominio marítimo, en la Constitución, no representaba ninguna colisión con lo que la convención

¹² “Amprimo y Gonzales Posada piden difusión de Convención del Mar antes del debate en Parlamento” (2005)

¹³ “Primera legislatura ordinaria 2004. Comisión de Relaciones Exteriores” (2004)

señala, puesto que el termino resulta ser permeable y, por tanto, no chocaba con lo estipulado en la Constitución. (Boletín DAR N° 65, 2005)¹⁴

Las posturas de los parlamentarios iban entre los que se oponían a la Convemar, los que tenían en mente una doble legislatura al inicio, y luego, por dictamen de la comisión de Relaciones Exteriores, esta pasó a ser una postura a favor de la realización de un referéndum en las futuras elecciones del año 2006.

La Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso recomendó la adhesión a la Convención del Mar mediante la realización de un referéndum en las elecciones del 2006. Su autor, Gustavo Pacheco, estaba tan decidido de la medida que hizo un llamado a los frentes regionales de Arequipa, Tacna y de otras ciudades para que se movilizan para expresar su preocupación por la probable mutilación del territorio nacional si es que la adhesión se llevaba a cabo mediante un mecanismo que no fuese una consulta popular. (Álvarez Sabogal, 2004)

Estos intentos del gobierno, de llevar a cabo el debate de la Convemar, a pesar de la complicada relación con los representantes del legislativo, por no tener una avasallante mayoría para que los votos le fuesen favorable, y las interminables discusiones sobre si la Convemar era una herramienta adecuada o cual debía ser su mejor mecanismo de adhesión, sufrieron un duro revés por un hecho que afectó más la relación entre los poderes del estado y la relación con su aliado político.

¹⁴ “La Convemar y el Perú: ¿La constitución de los océanos o el contrato de privatización del Mar de Grau?” (2005)

En el 2005 hubo una crisis política que movía el escenario interno. Esto se originó debido a la asignación del aliado político de Toledo, Fernando Olivera, como ministro de Relaciones Exteriores, lo cual desató una inestabilidad en el gobierno.

Esta decisión provocó una de las crisis más fuertes en el gobierno toledista. El premier Carlos Ferrero renunció de manera irrevocable a su cargo, generando una crisis política. La designación de Olivera, quien era embajador en España, como ministro generó incomodidades entre los miembros del poder legislativo. Señalaban que era “un retroceso el nombramiento de Olivera, porque crea controversia, lo mejor para restablecer la gobernabilidad es que renuncie al cargo.” (Libertad Digital, 2005)¹⁵

Esta elección del presidente había sacado del puesto al canciller Rodríguez Cuadros, quien fue el responsable al inicio de la estrategia de la Cancillería para el debate de la Convemar. El ahora excanciller señalaba también una incomodidad entre los diplomáticos peruanos, a lo que se señalaba el cargo debía ser ocupado por un miembro del servicio diplomático.

Según señalaba la prensa, “la salida de Ferrero (era) la primera baja en el Gabinete tras el juramento como canciller de Olivera, con quien se ha enfrentado públicamente en los últimos días por sus opiniones dispares (...)” (El País, 2005)¹⁶ Luego de la renuncia de Ferrero y de dos ministros más, el presidente decidió hacer un cambio general a todo su gabinete.

¹⁵ “Renuncia el gabinete de Perú tras el nombramiento como canciller del ex embajador en España.” (2005)

¹⁶ “El presidente de Peru pide la renuncia de todo su gabinete tras una grave crisis interna” (2005)

La crisis generada había hecho perder al único aliado del gobierno para poder tener la cantidad necesaria para poder impulsar votación en el fuero parlamentario. Luego de ello, la posibilidad de lograr el debate en el parlamento se tornó más complejo. Los votos que le aseguraban el FIM marcaban la diferencia en un ambiente en el que los legisladores no veían con buenos ojos el votar por la convención bajo las condiciones en el que el ejecutivo pretendía.

En declaraciones posteriores a la crisis y posterior renuncia del Olivera, el fugaz canciller manifestó lo siguiente: "Hace menos de dos meses, el FIM era indispensable cuando había el peligro de vacío presidencial, pero ahora todo parece indicar que ya no somos necesarios" (El País, 2005)¹⁷

Estas declaraciones hacían prever el inicio del fin de la alianza con el partido de gobierno. Esto se subraya aún más con la declaración de un miembro del FIM, Fausto Alvarado, quien manifestó que podían seguir siendo amigos, mas no aliados. (El País, 2005)¹⁸

Esta crisis no solo había generado un cambio total en varios ministerios, entre esos el de Relaciones Exteriores, y la salida del canciller Rodríguez Cuadros, sino que también le había quitado al gobierno su aliado político más influyente. Pese a que los números de ambos partidos políticos fueron disminuyendo desde el 2001, su unión hacía un poco más factible el buscar aprobar leyes, unidad en las políticas de gobierno, como también el haber negociado – en lo respectivo de la Convemar – los votos que hubiesen sido necesarios para su aprobación de haber llegado a votación del Pleno.

¹⁷ "La crisis peruana fulmina la popularidad de Toledo" (2005)

¹⁸ "La crisis peruana fulmina la popularidad de Toledo" (2005)

Como se detalla a continuación, esta pérdida de poder y la mermada relación con el legislativo se vincula con los factores que propiciaron el fallido intento de adhesión puesto que había sectores que movían sus influencias para evitar el debate de la convención. Se formaba un escenario propicio para los grupos al interior del país y su agenda anti Convemar.

2.2 Grupos de interés en el debate de la Convemar

Existió división entre las bancadas parlamentarias respecto a la Convemar desde el comienzo de las iniciativas del Ejecutivo por llevar adelante el debate; igualmente existió división en la sociedad, sobre todo de diversos sectores civiles que estaban, principalmente, y siguen estando, ligados a la actividad pesquera. Todos estos grupos que tienen intereses en los recursos marinos, y se sintieron amenazados de alguna manera por la nueva tentativa de adhesión a la convención, jugaron un rol importante que marcó el periodo.

Aquí se va a usar el concepto de grupos de interés para analizar el peso de los sectores que se formaron en el debate de la convención. Estos grupos estuvieron presentes desde los ochenta, pero en este periodo de estudio se enfatizará la influencia que tuvieron en la sociedad, sus acciones y esfuerzos por una narrativa anti Convemar, como también la presencia que tuvieron con los legisladores, hacedores de políticas y responsables de votar la posible adhesión, todo ello resultando en un factor que explica la negativa de adhesión en este periodo.

Según señala Castañeda Castro, quien define el término grupos de presión, al analizar las divisiones dentro de una sociedad, esta “se subdivide en un sinnúmero de grupos humanos organizados en torno a ciertos intereses y aspiraciones de todo tipo y categoría,

y que, por lo tanto, deben ser conseguidos para alcanzar su bienestar en cuanto grupos organizados.” (Castañeda Catro, 2021)

El gobierno de turno no es el único que tiene la potestad de intervenir en la formulación de las políticas, sino que, y más aún si involucra algún interés de algún grupo, estos van a intentar influir en las decisiones para que se logren beneficiar. Los denominados grupos de presión o interés son: “cualquier tipo de organización que, sin el propósito de alcanzar el gobierno, influye sobre él para la defensa de sus intereses.” (Castañeda Castro, 2021)

Algunos de estos grupos son gremios empresariales y profesionales; los sindicatos, empresas, confesiones religiosas, etc.

Estos diversos grupos que se forman en la sociedad están en defensa de intereses materiales (económicos, y en el caso presente en la defensa de los recursos económicos marinos) y subjetivos (ideales - creencias, que aquí vendrían a relacionarse con la creencia de la soberanía y protección del mar peruano ante una posible pérdida de esta)

La influencia que ejercieron es lo que se busca comprender para darle soporte a la afirmación que su presencia fue un factor que impidió alcanzar el objetivo final de la Cancillería.

Ahora bien, para generar influencia y conseguir sus objetivos, estos grupos tienen una serie de elementos que vienen a ser el número de miembros y la capacidad financiera que posean. El número de miembros puede medir la capacidad de persuasión de un grupo, por lo que señala el autor un sector pesquero puede tener la capacidad de presión sobre el gobierno al tener la capacidad de influir negativamente en esta rama en un hipotético choque de intereses. Por otro lado, la capacidad financiera significa la capacidad de conseguir sus objetivos, lo que en este caso viene a ser el llegar a medios de comunicación propios o ajenos, obteniendo alcance significativo y así lograr influir en

la ciudadanía, funcionarios públicos y políticos. (Castañeda Catro, 2021)

Los métodos empleados por los grupos de presión para influir sobre los órganos gubernamentales pueden ser de persuasión, intimidación y corrupción. Tomaremos las dos primeras. “La persuasión consiste en peticiones argumentadas de que determinadas acciones conducen al bien común, o que por lo menos mejoran el bienestar de los miembros del grupo (...).” Por su parte la intimidación que utilizan estos vienen a ser “amenazas o sanciones si la entidad gubernamental no acepta la solicitud del grupo de presión.” (Castañeda Catro, 2021)

La persuasión fue la llegada al mayor número de población posible para tenerlos de su lado, mediante el uso de recursos y un mensaje sencillo de entender – la defensa del territorio nacional; por su parte, la intimidación puede entenderse como el posible castigo a los políticos con una no reelección o el retiro del apoyo electoral, protestas, huelgas etc., si es que sus peticiones no eran o no consideran que sean escuchadas y atendidas.

En este apartado se hace un rápido mapeo de los diversos sectores que tuvieron posturas diversas frente a la Convención. Todo ello para recordar como estuvo de dividido el escenario interno, sobre todo señalar los grupos contrarios y su influencia.

Para empezar por los grupos a favor, era el Poder Ejecutivo el responsable inicial del impulso del tema Convemar como una política de gobierno. Su principal órgano de gobierno en el presente caso de estudio es el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Su motivación era que el Perú forme parte del orden internacional que regula el derecho del mar, para aprovechar y preservar los recursos marinos vivos y no vivos. Al no ser parte de este tratado, se desprotegen los intereses marítimos y no se puede aprovechar

las ventajas que la convención ofrece; además, garantiza los intereses pesqueros del Perú, tanto al interior como más allá de las 200 millas. (Álvarez Sabogal, 2004)

El medio para lograr este objetivo es que la Convemar, por medio de diversas actividades desde el gobierno, fuese una decisión debatida y aprobada en el pleno del Congreso, como se mencionó en el capítulo anterior. Un debate simple y la modificación del artículo 54° de la Constitución, que regula el alcance del dominio marítimo, fue la solución que se planteaba para que el Perú suscribiese a la Convención del Mar.

Apoyando la postura a favor también existían otros grupos que se manifestaban a favor de esta iniciativa. Algunos fueron el Colegio de Abogados de Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos, Sociedad Peruana de Derecho Internacional, Asociación Peruana de Derecho Marítimo, Sociedad Nacional de Pesquería, Instituto Nacional de Derecho de Minería y Petróleo, Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú, entre otros. (Álvarez Sabogal, 2004)

Ahora bien, el bloque de oposición en el Congreso tenía presente al Apra, Unidad nacional y Acción Popular principalmente. (Álvarez Sabogal, 2004) El argumento de los partidos que se oponían a la Convemar era que ésta implicaba la violación del artículo 54° de la Constitución, y teniendo una visión nacionalista, la adhesión significaba una traición a la patria.

También hubo actores en contra en los gobiernos regionales. Uno de ellos fue el Gobierno Regional de Piura, el cual reclamaba que el debate del proyecto de ley 813 – de la adhesión a la Convemar, no pasase a votación en el pleno del Congreso. Esto se hizo mediante el Acuerdo de Consejo Regional N° 313-2005/GRP-CR Piura, el 04 de octubre, Pronunciamiento Público del Gobierno Regional Piura, del 19 de agosto de 2005; y el

informe N° 942- 2005/GRP-460000, del 30 de Setiembre de 2005.¹⁹

Los diversos grupos de la sociedad civil, grupos de presión contrarios a la convención, entre los que resaltaban la Federación de Pescadores del Perú, la Sociedad Nacional de Armadores Pesqueros, Federación de Integración y Unificación de los Pescadores Artesanales del Perú, principalmente, tuvieron relevancia en este periodo. Estos frentes manifestaban su oposición a la firma del tratado. “Los argumentos de los detractores de la Convemar eran que los fondos marinos serían aprovechados por otros estados miembros.” (Guibert y Palomino, 2017)

Ahora bien, un recuento de los hechos en este periodo vislumbra el inicio de las influencias en el propio Congreso, con reuniones como las del Frente de Defensa del Mar de Grau de Tacna y de la Federación de Pescadores y la Sociedad Nacional de Armadores Pesqueros con diversos parlamentarios, en las cuales manifestaban su oposición a la convención, mostraban la influencia que estos grupos tenían en instancias gubernamentales. Influencia sobre los que tomaban las decisiones públicas, presencia en la sociedad y en los medios de comunicación.

La presencia que tenían en los medios de comunicación se puede apreciar en la actuación de la Federación y la Sociedad de Armadores, los cuales lanzaron un comunicado acusando a la Cancillería de carecer de autoridad moral al proponer y osar llevar adelante esta adhesión nacional.²⁰ Ante la iniciativa del ejecutivo de llevar el tema

¹⁹ “Acuerdo de Consejo Regional N° 313-2005/GRP-CR.” Ver documento en <https://www.regionpiura.gob.pe/documentos/acuerdos/acuerdo313.pdf>

²⁰ “Delimitación marítima, sí; Convención del Mar, no” Ver documento en <http://www.gustavopacheco.com/imagenes/correo151105pdf.pdf>

a debate, estos frentes se manifestaban abiertamente en contra y hacían sentir su opinión.

En uno de sus comunicados en grupo, en el año 2005, señalaban que “la Convención del Mar representa un grave peligro para los empresarios nacionales, los trabajadores pesqueros y el destino marítimo de las futuras generaciones de peruanos pues este trabajo señala expresamente que: “Cuando un estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible de los recursos vivos de su Zona Económica Exclusiva; dará acceso a otros Estados ribereños o sin litoral, para que explote ese excedente.”²¹

Su temor recaía en que los recursos podrían ser depredados por otros estados debido a la ineficiencia del estado peruano a explotarlos. Estaba en juego, entonces, la defensa de los recursos naturales del mar peruano. Sus creencias eran claras, la defensa de la soberanía como postura territorialista, desde décadas pasadas, debía ser firme y convencer al resto de la población de que la adhesión significaría una traición y entrega de soberanía nacional.

Otro sector relevante era la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras y Artesanales del Perú (Anepap). Este grupo realizaba sus manifestaciones alentando el hacer lo necesario para que el Estado desista de su intento de adherir a la Convemar. A través del diario electrónico "Surnoticias", manifestaban su rechazo y hacían publicas noticias entre las que señalaban que "muchos de los 149 países firmantes de la Convemar, no tienen

²¹ “Delimitación marítima, sí; Convención del Mar, no” Ver documento en <http://www.gustavopacheco.com/imagenes/correo151105pdf.pdf>

mar, o lo tienen reducido, o lo tienen depredado, o contaminado"²², por lo que, según sus argumentos, los recursos que existen en el país resultan atractivos para los estados miembros de la Convemar.

Una muestra pública más de estos grupos fue la de los pescadores artesanales, con su representante Ramón Agama, el cual se manifestaba en un medio de comunicación en contra de la Convemar. Manifestaba que los pescadores artesanales, en su sexto congreso, declaraban su postura contraria a la suscripción a este tratado. Un "no a la Convención del Mar". (Oannes, 2005)²³

El mensaje que estos sectores hacían llegar al interior del país se basaba en un mensaje y un lenguaje simple de entender. La Convemar conllevaba a otorgar los recursos del mar de Grau para que otros estados los aprovechen, en desmedro del Perú.

Por otro lado, la presencia de estos gremios en las instalaciones del Congreso se manifestó con la Comisión Patriótica para la Defensa del Mar de Grau, el Sindicato Único de Pescadores del Perú y la Federación de Pescadores, los cuales asistían a conferencias llevadas a cabo por los parlamentarios.²⁴

Igualmente, durante la celebración del 53º aniversario de la Declaración de Santiago, en oficinas del Congreso, a la cabeza la parlamentario Julia Valenzuela, de postura en contra, aprovechó esta reunión para señalar lo nefasto que resultaría la adhesión, y que la ciudadanía debería estar más enterada para que tomase una decisión. Aquí estuvieron

²² "Entrevista a Ramón Agama Salas secretario general de la Federación de Integración y Unificación de Pescadores artesanales del Perú – FIUPAP."

²³ "Entrevista a Ramón Agama Salas secretario general de la Federación de Integración y Unificación de Pescadores artesanales del Perú – FIUPAP."

²⁴ "Conferencia de prensa. Gobierno tiene la obligación de informar a la población sobre la Convemar." Ver documento en:

https://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/jvalenzuela/np/np_180805.pdf

también diversos grupos que se han señalado previamente. Tales fueron el Frente Democrático del Mar; la Marina Mercante del Perú; Comisión Patriótica para la Defensa del Mar de Grau; Sindicato Único de Pescadores del Perú; Federación de Pescadores del Perú; y del Colegio de Ingenieros del Perú, capítulo de Ingeniería Pesquera. (Congreso, 2005)²⁵ Su presencia hacia aún más evidente la influencia que tenían y la llegada a los encargados de decidir el destino del debate. Con clara postura en contra, velaban porque sus intereses sean reflejados en el Congreso.

Por otro lado, la presencia del Frente de Defensa del Mar de Grau de Tacna y de la Federación de Pescadores y la Sociedad Nacional de Armadores Pesqueros, quienes, manifestando su postura en contra, se hacían notar juntamente con el parlamentario Gustavo Pacheco²⁶, quien tenía una postura de consultar a la población sobre la adhesión o no a la convención.

En suma, la capacidad de movilización que tenía y sigue teniendo este sector con intereses que, con un lenguaje simple y nacionalistas en defensa de la soberanía, ha sido históricamente relevante por haber tenido la influencia de bloquear las agendas pro Convemar. La existencia de grupos que apoyen o dificulten las políticas del gobierno han existido siempre. Aquí la relevancia de los grupos de interés respecto a la adhesión la Convemar destacan fuertes grupos, sobre todo de sectores pesqueros, que tuvieron un rol fundamental y la influencia para llevar su mensaje de rechazo de la convención a diversos sectores del país.

²⁵ “Congresista Julia Valenzuela Cuéllar (AN) sustentó posición. Piden debate nacional antes de decidir eventual adhesión a Convemar.”

²⁶ “Opiniones sobre la adhesión de Perú a la Convemar.” Ver documento en: <http://www.gustavopacheco.com/convemar.htm>

El alcance de su influencia en la sociedad y entre parlamentarios del Congreso hacía presente la defensa de la postura territorialista, la cual fue lo que hacía lento el debate entre las comisiones que discutían la Convemar y entre diversos parlamentarios que manifestaban posturas contrarias a este tratado. Como se ha señalado, el apoyo que recibieron de estos grupos – o la posible pérdida de este - hacía que muchos parlamentarios desistiesen de su apoyo y propusiesen el largo proceso de consulta popular.

Los representantes querían que la población pudiese estar más enterada de lo que la convención le aportaba al país, y una vez así poder tomar una decisión al respecto, como ya se ha señalado en el apartado anterior, pidiendo la participación de la población y que el gobierno los tomase en cuenta.

2.3 Estrategia del gobierno para el debate de la Convemar

Ya se ha bosquejado cómo fue la relación con el Congreso y la influencia que tenían diversos grupos de presión sobre los parlamentarios y la sociedad, lo que ganaba terreno para la postura territorialista en contra de la convención. Aquí toca analizar las acciones de los encargados de llevar a cabo esta política de adhesión durante el periodo de estudio, con el objetivo de combatir el avance de los actores en contra de esta iniciativa del gobierno. Ello significa analizar los aciertos y desaciertos del Estado, lo que devino en el fallido intento de adhesión

Para hacer esto se debe definir algunos conceptos que han de ser de ayuda para poder realizar el análisis y la crítica a las que se señalan como insuficientes para el objetivo de adhesión a la Convemar.

Hasta lo visto, se tiene en cuenta que la postura de la Cancillería era que la adhesión debía hacerse en una legislatura ordinaria y por mayoría simple de votos del Congreso.

Puesto que no se trataba de una reforma constitucional del artículo 54º, no se requería de dos votaciones en dos legislaturas ordinarias consecutivas con dos tercios del total de los congresistas, ni mucho menos una que requiriese la convocatoria a un referéndum en el 2006, como se había sugerido por iniciativa de varios parlamentarios, avanzado el debate en las comisiones parlamentarias.

Las decisiones que se tomaron tuvieron impacto tanto en un escenario interno como externo. Este estudio toma el rol interno de las decisiones de los que se encargaron de las decisiones en tema de política exterior respecto a la Convención del Mar y el objetivo de esta política la cual era mejorar la relevancia internacional del país.

Desde una mirada a la teoría del rol de la política exterior, el intento de adhesión a la Convemar era una decisión tomada por el Ejecutivo debido a que es el presidente el encargado de dirigir la política exterior del país. “En los regímenes presidenciales democráticos las decisiones de política exterior son tomadas por el presidente. La decisión en política exterior resulta de un regateo entre grupos o personas que están al interior del aparato gubernamental.” (Carrasco, 2015)

Jorge Brousset define la política exterior “(...) como la expansión de sus intereses nacionales (del Estado) en el ámbito de la comunidad internacional en relación con sus diferentes actores. Más aún, la política exterior debe contener intereses nacionales y la aceptación de participación de otros actores en su cumplimiento.” (Brousset, 2012)

De igual forma, es potestad del Ejecutivo el proponer al país adherirse a tratados internacionales, como lo es la Convemar. Como lo señala Abugattas, “si el tratado requiere ser aprobado antes de que el Estado manifieste su consentimiento en obligarse por él, será considerado solemne o completo; de no requerir tal aprobación, se le llamará simple o simplificado.” (Abugattas, 2019)

El Estado tenía la potestad de llevar a cabo tal tarea y buscar la mejor manera para poder cumplirla. Por otro lado, el ministerio de Relaciones Exteriores, el actor promotor central, es quien tuvo el eje principal en la intención de la búsqueda de adhesión, con los cancilleres de turno entre el 2004 al 2006.

La postura del gobierno era que, con la adhesión a este tratado internacional, el Perú se beneficiaría pues la Convención le permitiría ejercer soberanía plena con derecho exclusivo a la exploración de los recursos vivos y no vivos. Otros autores señalan que “la Convemar se convertiría para el Perú en un marco jurídico internacional que resguardaría la protección de los intereses económicos y geopolíticos.” (Revista DAR N° 65, 2005) Aparte, respecto a los intereses que se tienen en los recursos del mar peruano, “es el Ministerio de Relaciones Exteriores que debe determinar cuál es la mejor estrategia de actuación para el Perú, en aras de una idónea promoción, protección y defensa de los intereses marítimos nacionales.” (Correa Muñoz, 2020)

Brousset sostiene que uno de los objetivos de nuestra política exterior es el “[...] fomento del uso sostenible de los recursos marinos vivos y no vivos incluyendo los recursos genéticos y la preservación del medio marino” (Brousset, 2012) Por otro lado, el Acuerdo Nacional, en el cual se establecieron las “Políticas de Estado”, se encuentra el numeral 19 que señala como objetivo el Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, en la que se debe “promover (...) el manejo de cuencas y zona marino costeras (...) incrementar las áreas naturales protegidas en el territorio nacional con un manejo eficiente”²⁷

Se puede vislumbrar que un objetivo de la política exterior es el aprovechamiento de los recursos marinos por parte del estado peruano. He ahí la importancia de mecanismos

²⁷ “Acuerdo Nacional (2006) Ver documento en <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/InformeLegislativo-Consolidado2006.pdf>

como la Convemar, que regulan su uso y posicionan al Estado en el ámbito internacional, lo cual era un aspecto por alcanzar por parte de los responsables del gobierno de poder tener al país como estado miembro y gozar de los beneficios que ello significase.

Para Oscar Maurtua, último canciller en este periodo de estudio, la Convemar garantiza al país la soberanía en su dominio marítimo. "La Convención del Mar la han suscrito la mayoría de las naciones del mundo; nuestro país no puede permanecer ajeno a esta ley mundial que cautela nuestros derechos soberanos, sobre nuestro mar de Grau." (Andina, 2005)²⁸

La Cancillería, como resumen, recomendaba al Congreso la aprobación del tratado internacional, señalando que tal mecanismo debía llevarse a cabo en una legislatura ordinaria y por mayoría simple, puesto que se ha señalado que no se requería de dos votaciones en legislaturas consecutivas.

Como se vio con anterioridad, las insistencias de los miembros de las comisiones que trabajan el tema iban más por el lado de una consulta popular, en contra de la estrategia del gobierno de hacerlo únicamente en votación en el Pleno del Congreso.

Ahora, según la teoría del planeamiento estratégico situacional, los problemas públicos se resuelven logrando identificar los nudos críticos. Un nudo crítico se puede entender como una situación que impide lograr alcanzar ciertos objetivos y, la alteración positiva de estos desataría procesos de transformación que impactarían en un número considerable de problemas relevantes. (Silva, Rincón, Pérez, Peña, Urdaneta, 2007) El nudo más relevante, al momento, para las pretensiones del gobierno - la búsqueda de ratificar la convención - era la negativa de los parlamentarios de querer tomar la decisión

²⁸ "Canciller Maurtua afirma que el Perú debe adherirse pronto a la Convención del Mar." (2005)

sobre este tratado ellos mismos, y no ir por el camino de la consulta popular.

Álvarez Sabogal señala que “el nudo crítico debe ser una variable que esté en control del actor que llevará adelante el plan – el Ejecutivo -, o bien (que) este pueda ejercer cierta influencia. De lo contrario, el nudo crítico no conducirá a un resultado positivo ni a una reversión del problema.” (Álvarez Sabogal, 2004) La solución de uno o más nudos entonces solucionaría o transformarían el panorama actual. Siendo este nudo identificado como el más relevante, es al que se debía de enfocar las acciones de los hacedores de políticas del gobierno durante este periodo.

Como ya se ha señalado, estaban las discrepancias que se presentaban entre los parlamentarios, no solo de los que representaban las comisiones de trabajo, como ya se ha descrito, sino dentro de los partidos políticos mismos, y con el temor de que la insistencia que sea una reforma constitucional – art. 54º de la Constitución – que pudiese alargar mucho más el debate que se llevaba a cabo.

Es por ello por lo que el gobierno planteó nuevas estrategias para destrabar el debate que se estancaba en lo político y la forma más adecuada en que pudiese seguir su camino sin el impedimento de un posible choque constitucional.

El canciller Rodríguez Cuadros explicó que se tenía en mente dos estrategias para no tener que recurrir a una consulta popular. Una de ellas era mediante una declaración unilateral en la que, al momento de aprobar y adherirse al tratado, “el Perú afirma(se) que posee soberanía y jurisdicción sobre las 200 millas, por lo cual pondría salvedades para reservarse el dominio marítimo de jurisdicción sobre el mencionado espacio”, mientras que la segunda estrategia se basaba en que “la adhesión se podría complementar con la aprobación de una ley del Congreso que establezca que el Estado peruano ejerce soberanía y jurisdicción, conforme a la Constitución, hasta las 200 millas

del mar adyacente a nuestras costas.” (Andina, 2004)²⁹

Respecto a la primera estrategia, declarar al momento de adherirse al tratado, para preservar la soberanía sobre las 200 millas, se señala lo siguiente. Un acto o declaración unilateral es una manifestación de la voluntad de un sujeto de derecho cuyo objeto es dar origen a vínculos jurídicos de materia internacional. “Manifestación del consentimiento hecha por una autoridad competente del Estado, cualquiera que sea su forma, con la intención de producir efectos jurídicos obligatorios respecto de una situación concreta, de hecho, o de derecho, con independencia de la conducta de otros sujetos respecto a tal declaración.”(Diccionario panhispánico del español jurídico, s/f)

Impulsado por el canciller Manuel Rodríguez Cuadros, este acto de declaración unilateral consistía en que el Perú, al momento de llegar a suscribir la convención, declararía el conservar su soberanía plena sobre las 200 millas marítimas. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005)³⁰ Esta propuesta tenía el propósito de destrabar el debate que impulsaba la Cancillería, puesto que todas las voces en contra argumentaban en la misma dirección: las posturas nacionalistas, en los sectores de presión en el escenario interno, temían una pérdida de soberanía sobre las 200 millas de mar si es que se aprobaba la adhesión a la Convemar.

Entre los que apoyaban esta nueva postura del gobierno estaba el congresista Gonzales Posada, quien señalaba aprobaba la nueva fórmula del gobierno para la aprobación de

²⁹ “Canciller espera debate de Convención del Mar en legislatura ampliada.” (2004)

³⁰ “Opiniones que cuentan” (2005) Ver documento en:
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/36E3D1B6175FEF91052578380073F059/\\$FILE/rree_Opiniones_que_cuentan.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/36E3D1B6175FEF91052578380073F059/$FILE/rree_Opiniones_que_cuentan.pdf)

la Convemar, empero esperaba que la difusión del tema entre la población se inicie prontamente. (Andina, 2005)³¹

El Ministerio de Relaciones Exteriores, entonces, dirigió esta primera propuesta a las comisiones de Relaciones Exteriores y luego a la de Constitución y Reglamento. En propias palabras de Manuel Rodríguez Cuadros, la esperanza que se tenía, y desde que el excanciller Pérez de Cuéllar lo propusiese en el 2001, era “la convicción de que sus normas (de la Convemar) se habían transformado en derecho internacional consuetudinario y que una fórmula de adhesión a través de una interpretación maximalista de los elementos de soberanía y jurisdicción eliminaba prácticamente las diferencias entre ambas posturas (territorialistas y zonistas)” (M. Rodríguez Cuadros, entrevista virtual, 12 de octubre de 2020)

Rodríguez Cuadros ideaba este nuevo plan de declaración al momento de suscribir al tratado “para que el pueblo peruano tenga la garantía de que al aprobar la Convención vamos a continuar ejerciendo, con mayor alcance y legitimidad, nuestros derechos de soberanía hasta las 200 millas, haríamos una declaración al momento de depositar el instrumento de aprobación en las Naciones Unidas, donde se señale que se internan las disposiciones de la Convención dentro del texto constitucional y del concepto de dominio marítimo.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005)³²

Entonces la decisión desde el Ministerio de Relaciones Exteriores venía a ser una pensando en facilitar el debate en el Parlamento y mejorar las posibilidades de la

³¹ “Gonzales Posada respalda nueva fórmula para aprobar Convención del Mar, pero pide difusión.” (2005)

³² “Opiniones que cuentan” (2005) Ver documento en:
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/36E3D1B6175FEF91052578380073F059/\\$FILE/rree_Opiniones_que_cuentan.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/36E3D1B6175FEF91052578380073F059/$FILE/rree_Opiniones_que_cuentan.pdf)

adhesión. Era una mejora que el solo insistir en la aprobación en una sola legislación, como era la estrategia inicial, debido al estancamiento en el que se encontraba el debate, lo cual era un nudo crítico identificado.

Luego del periodo de crisis institucional en 2005 se produce la salida de Rodríguez Cuadros, actor relevante en el inicio del debate, y la entrada del canciller Óscar Maúrtua para tomar las riendas de la Cancillería (sin considerar el efímero tiempo en el que Fernando Olivera fue canciller). El entrante ministro, al iniciar su periodo al frente del Ministerio, señaló que “la adhesión del Perú a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar constituye una prioridad de la Política Exterior y una preocupación central al iniciar mi gestión como Canciller de la República. La Cancillería ha propiciado de una manera permanente y sostenida que el Perú sea parte de este “Código Internacional del Mar”. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005)³³

Una de las razones ya vistas que explican estas nuevas estrategias del gobierno era la recomendación de la Comisión de Relaciones Exteriores, la cual proponía un referéndum para poder aprobar la adhesión y que, poco a poco, sumaba más adeptos que proponían este mecanismo de adhesión. Esta iniciativa poco a poco fue ganando más voces a favor. Según señalaba el congresista Pacheco, “(...) la Comisión que presido se ha pronunciado en forma unánime porque el pueblo sea el que decida qué es lo que se tiene que hacer con relación al tema” (Congreso de la República, 2006)³⁴

³³ “Opiniones que cuentan” (2005) Ver documento en:
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/36E3D1B6175FEF91052578380073F059/\\$FILE/rree_Opiniones_que_cuentan.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/36E3D1B6175FEF91052578380073F059/$FILE/rree_Opiniones_que_cuentan.pdf)

³⁴ “Congresista Pacheco auspició debate. Opiniones extremas sobre Convención del Mar podrían conciliar” (2006)

Señaló además que, debido a la existencia de las posiciones territorialista y zonista, que dividían el debate de la Convemar, el mejor camino era la consulta popular, y que esta decisión no debía ser cuestionada, refiriéndose a la preocupación que señalaban los representantes de la Cancillería sobre la capacidad de los ciudadanos de poder entender la complejidad del tema en un referéndum. “Ese es un error. La misma Constitución fue sometida a referéndum y el pueblo dio su opinión. Por eso estamos buscando nuevas opiniones para que ayuden al esclarecimiento.” (Congreso de la República, 2006) ³⁵

Esta propuesta recibió críticas por parte de diversos personajes que eran especialistas en el ámbito jurídico. Señalaban que era innecesario el referéndum, puesto que un tema tan especializado podía significar un despropósito y pérdida de tiempo, al no ser del dominio público y que esto no se podría lograr en un plazo relativamente corto como el que buscaba el gobierno.

Rodríguez Mackay, especialista en temas de derecho marítimo, se mostró en contra de la disposición de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso para adherir a la Convemar. “Estaría poniéndose en riesgo los verdaderos intereses nacionales si es que se consumara la adhesión en la forma como la ha formulado la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso en un reciente dictamen al indicar que “dicha adhesión queda supeditada al referéndum que deberá realizar el Jurado Nacional de Elecciones con las elecciones generales del 2006 para elegir presidente, vicepresidente y congresistas de la República.” (Rodríguez Mackay, 2004, pp. 126)

Ahora bien, hacia finales del 2005, el Estado lleva a cabo la segunda estrategia para poder impulsar las intenciones de adherir a la Convemar. Esta decisión venía a ser el

³⁵ “Congresista Pachecho auspició debate. Opiniones extremas sobre Convención del Mar podrían conciliar” (2006)

debate y futura aprobación del proyecto de ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo, el cual dejaba sentado el alcance marítimo y los límites del Perú con sus vecinos.

La Convención de las Naciones Unidas establece que las líneas de base son “las líneas a partir de la cuales se mide el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental y que nacen con el objeto de determinar la extensión de los distintos espacios marítimos de un Estado costero.” (Maurtua de Romaña, 2020)

El objetivo era tener esclarecido el límite marítimo peruano, conforme a las reglas internacionales y que, además, este acto, según se señalaba, debía conllevar a la aprobación subsecuente de la Convención del Mar, debido a que este proyecto se basaba enteramente en lo que reglamentaba la convención. Este proyecto de ley daba cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 54° de la Constitución, permitiendo establecer la anchura y extensión del dominio marítimo; en donde se empieza a contar las 200 millas marítimas. (Peru21, 2005)³⁶

Así lo remarcaba el canciller Maurtua cuando señalaba que “el proyecto de ley se basa tanto en la Constitución Política del Estado como en las normas y métodos establecidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar y, por consiguiente, será otra aplicación práctica de este código de los espacios oceánicos, que el Poder Ejecutivo espera sea aprobado en esta legislatura, a fin de que el Perú ingrese formalmente al Derecho Internacional del Mar.” (Comisión de Relaciones Exteriores, 2005)³⁷

³⁶ “Ley de Líneas de Base de dominio marítimo ya es oficial. 04 de noviembre.” (2005)

³⁷ “Primera legislación ordinario de 2005. Comisión de Relaciones Exteriores” (2005)

El canciller señalaba, a fines de octubre del 2005, que tal proyecto estaba orientado a proteger y defender los derechos nacionales sobre el mar de Grau, a la par que, como señalaba, esto podía facilitar más la adhesión peruana a la Convención del Mar al establecer oficialmente los parámetros en los que se miden las zonas, establecidos en ese tratado.

Por su parte, Jorge Chávez Soto, en ese momento asesor del ministro para Asuntos del Derecho del Mar, en sesión de la Comisión de Constitución del Congreso, expuso la necesidad que dicha comisión apruebe el proyecto enviado desde el Ministerio de Relaciones Exteriores para su posterior debate en el Parlamento. En dicha sesión señalaba que “con la Ley de Líneas de Base se tendrá el límite exterior, que marcará donde termina el dominio marítimo y donde se inicia la alta mar, lo cual es fundamental, puesto que, si no se hace pronto, parte de nuestro dominio marítimo podría ser considerado alta mar, lo que no se puede permitir.” (Comisión de Constitución y Reglamento, 2005)³⁸

Luego, en la comisión de Relaciones Exteriores, señaló que “nuestro dominio marítimo termina en las 200 millas, pero la plataforma continental puede ir mucho más allá, por eso decimos hasta 350 millas (...) Es decir que nuestra Constitución se queda corta en millaje con relación a la Convención del Mar” (Comisión de Relaciones Exteriores, 2005)³⁹

No solo señalaba la importancia de la Convención del Mar respecto al alcance del dominio más allá de las 200 millas, sino también el embajador señalaba que, contrario a las

³⁸ “Primera legislatura ordinaria del 2005. Comisión de Constitución y Reglamento. Sesión N° 13” (2005)

³⁹ “Periodo anual de sesiones 2005-2006. 5 de setiembre de 2005 sesión N° 3” (2005)

manifestaciones de los sectores pesqueros, la realidad era que ellos estarían protegidos y podrían realizar sus actividades de la misma manera que venían haciendo.

A diferencia de las estrategias previas, no tomó demasiado para que la Comisión de Relaciones Exteriores aprobase este proyecto de Ley de Líneas de Base. Esta fue sustentada por el canciller. (Maúrtua de Romaña, 2020)

El 28 de octubre se presentó ante la Comisión de Constitución y Reglamento este proyecto de ley. Esta comisión aprobaba el 31 de octubre el dictamen sobre el alcance del Dominio Marítimo, con lo cual solo quedaba que sea visto en el Pleno para su debate, votación y su promulgación.

La votación en el pleno del Congreso fue avasallante. Esta iniciativa fue aprobada con 98 votos fueron a favor y 0 votos en contra. (Peru21, 2005)⁴⁰ El presidente Toledo pasaba entonces a promulgar la Ley N° 28621. Fue con esta promulgación que el Perú ahora reconocía una línea bisectriz como el único criterio para la delimitación de sus fronteras marítimas. La estrategia de Cancillería ahora pasaba a que, gracias a esta aprobación, la Convemar fuese un tema que se promulgase con menos anticuerpos debido a que tomaba las normas de la propia Convemar

Luego de esta aprobación hacia finales del 2005, sin embargo, se quiere señalar que las expectativas del gobierno de que, luego de la aprobación del proyecto de ley, la aprobación de la Convemar también tuviese el mismo fin, resultaron siendo un error.

La diferencia con esta estrategia llevada a cabo era que el proyecto del dominio marítimo era un paso necesario para sentar las bases para caso de delimitación marítima que se

⁴⁰ “Ley de líneas de base de dominio marítimo ya es oficial.” (2005)

venía haciendo más notorio con Chile, por tanto, era de esperarse que se cerrasen filas respecto a su importancia. Sin embargo, se ha visto que un consenso frente a esta convención fue inexistente. Por tanto, era poco probable que esta nueva ley hubiese podido generar, a cómo era la expectativa del gobierno, el camino a que el debate pudiese destrabarse y poder llegar a buen puerto.

La primera estrategia, de declaración unilateral, adoptada tenía a la Convemar como el tema central; en cambio, en la segunda estrategia, la Convemar pasaba a ser tema secundario frente al establecimiento de los límites marítimos del país. Como se verá más adelante, la relevancia del tema limítrofe tuvo enorme relevancia en el porvenir del debate de adhesión a la Convemar.

Los factores hasta ahora mencionados habían generado un estancamiento en los intentos de llevar adelante el debate. Esto habría de suponer un cambio en el rumbo de las políticas que se llevaban a cabo por el gobierno. En vez de insistir en únicamente estrategias enfocadas en el parlamento, se debió de haber complementado a estas estrategias que se iban impulsando una que viese el panorama social, el involucrar a la población. Esto pues se ha señalado que el nudo principal del problema no era que los congresistas no consideraran beneficiosa la Convemar, sino que desistían de votar por ella sin el apoyo de la ciudadanía.

Frente a esto es que las estrategias que se enfocaban en optimizar el debate de la convención resultaron siendo insuficientes. Ello puesto que la segunda estrategia le daba más relevancia al establecimiento de la línea bisectriz para el caso con Chile, dejando en un segundo plano a la Convención del Mar.

2.4 La comunicación gubernamental respecto a la Convemar

Este apartado es una continuación de las estrategias que el gobierno llevó a cabo en este periodo, más enfocada a la ciudadanía, con la diferencia que esta tuvo una relevancia que merece explicarse detalladamente.

En las acciones estatales, de cualquier índole, se hace necesario el apoyo de la población. Para llevar a cabo diversos accionares, políticas de gobierno, entre tantos, la participación e involucramiento de la sociedad en las políticas públicas del gobierno resulta fundamental para dotarlas de legitimidad. Esta participación “está consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en ella se reconoce el derecho a participar, asociarse, manifestarse, participar en la vía pública, ser escuchadas y escuchados por el Estado.” (Subsecretaría de previsión social, s/f)⁴¹

Este apartado estudia cómo era el panorama del conocimiento e involucramiento ciudadano respecto a la política del gobierno de tentar la adhesión a la convención y cómo fue su estrategia para llegar a la población y asegurar su apoyo, pasando por un análisis comparativo con casos que ilustran lo que debió de haber sido la estrategia gubernamental de socialización del tema Convemar para que el intento de adhesión hubiese tenido un final mejor del que tuvo.

El Estado no logró leer el ambiente político. Los parlamentarios señalaban la necesidad de incluir a la población en tal decisión. Esto puede entenderse por lo señalado por Schiavon y Velázquez, los cuales argumentan que “los estudios más recientes sobre opinión pública establecen que, en sistemas democráticos, donde los gobernantes, en particular el presidente, dependen del apoyo popular a través del voto mayoritario del

⁴¹ “Participación ciudadana SPS” Ver documento en:
<https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/participacion/participacion-ciudadana/>

electorado para llegar al poder y mantenerse en el mismo –personalmente o a través de su partido o seguidores–, la incidencia de la opinión pública sobre la definición de políticas públicas es fundamental, incluyendo la política exterior.” (Schiavon y Velázquez, 2010)

Los mismos autores señalan que la política exterior es una política pública.

“Teóricamente, en los regímenes democráticos, la opinión pública debe tener una incidencia importante en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas.”

(Schiavon y Velázquez, 2010) El objetivo de una política pública es mejorar la calidad de vida de la sociedad. Por lo tanto, se infiere que la voz y opinión de los gobernados deben ser tomadas en consideración por los gobernantes. Para ello, es necesario informar a la población de las acciones gubernamentales llevadas a cabo.

Por eso, y para ganarse la aprobación de la gestión gubernamental, va a resultar necesaria una buena comunicación por parte del Estado. Solo así los resultados de las políticas públicas serán conocidas, o las políticas que se vayan a realizar podrán darse a conocer, para contar con el apoyo y el involucramiento de la población.

En este caso de estudio, se subraya la tardía e ineficiente estrategia comunicativa, para con la población, sobre los beneficios de la aprobación de la Convemar, que el gobierno debió tener como prioridad desde los primeros inicios del debate, lo cual resultó ser un motivo más para que el intento de adhesión fracasara, sobre todo con los últimos años del periodo de Toledo que se vieron envueltos en diversos escándalos, los cuales afectaron su, ya de por sí débil, aprobación presidencial.

Con respecto al apoyo ciudadano, durante el periodo en que se dio la crisis ministerial – entre los que destaca cambio del ministro de relaciones exteriores y la pérdida de aliados políticos en el Congreso - la aprobación presidencial caía de un 16% al 8% (El País,

2005)⁴² Esto era reflejo del débil poder político del gobierno en los últimos años del mandato del presidente Toledo y hacían el panorama más difícil para llevar a cabo el debate de un tema tan divisorio como lo era la Convemar.

Esta crisis del gobierno que estallaba en el último año del periodo de gobierno fue un factor que le restó influencia a la iniciativa de adhesión de la Cancillería, debido a la pérdida del apoyo político de Toledo, los votos del FIM, y al aún más débil poder político que el gobierno tenía.

Para tener claro porqué la comunicación gubernamental es fundamental para toda política que se lleve a cabo, ha de plantearse qué se entiende de este concepto. La comunicación gubernamental concibe a la población como un agente indispensable en la discusión de las políticas públicas. Por un lado, la comunicación gubernamental es “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos y orientaciones a un amplio número de personas, para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas” (Riorda, 2011, pp. 106).

En el concepto de comunicación gubernamental, que busca acrecentar el respaldo ciudadano a las decisiones de los gobernantes, las estrategias comunicacionales son un elemento clave. “El aumento del apoyo social hacia las decisiones de un gobierno está asociado a una mayor eficacia de la comunicación gubernamental, y la disminución de aquel se traduce en una menor eficacia o incluso ineficacia.” (Delle, 2010)

Los gobernantes deben preocuparse de la elaboración y difusión de la comunicación de sus decisiones para así hacerlas legítimas. Para esta labor es necesaria la mediación y acuerdos entre los distintos actores de la esfera pública, que alcancen un acuerdo para

⁴² “Toledo trata de resolver su peor crisis como presidente de Perú.” (2005)

las decisiones políticas, y así lograr una especie de consenso social de apoyo frente a las acciones gubernamentales.

Se maneja el concepto de la opinión pública, el objetivo de los gobiernos para el apoyo a sus iniciativas. Esta puede llegar a ser “interlocutora válida (...) del gobierno y participante en el ciclo de política. Asimismo, (...) sanciona – positiva o negativamente – las acciones implementadas por el gobierno – y las entidades y los funcionarios gubernamentales – con su respaldo u oposición.” (Bendezu, 2018)

Además, se refuerza la idea de que la política exterior no debe ir desligada de la opinión pública y el enfoque interno de las decisiones de la política exterior, “(...) ya que la opinión pública es una fuente de legitimidad para la política externa (...) Bajo un régimen democrático, la política exterior no debe diferenciarse del resto de las políticas públicas, por lo que debe estar bajo el escrutinio de los ciudadanos para ser representativa, legítima y eficaz.” (Morales & Schiavon, 2015, pp. 674)

En el periodo de estudio, la comunicación gubernamental es subraya como tardía e ineficiente y que careció de la influencia para poder expandir los beneficios de la Convemar a la población en general. Se ha descrito la teoría de una óptima comunicación y cómo se debe incluir a la ciudadanía en las puestas en marcha de las políticas exteriores, en este caso el debate por la adhesión a la convención, y de cómo es beneficioso para el gobierno el contar con este apoyo.

En un ambiente político con impases con el legislativo, con parlamentarios que dudaban de dar su apoyo al intento de adhesión; con la existencia de ciertos sectores que mantenían posturas territorialistas y de rechazo a la Convemar, con influencia en la ciudadanía y en los parlamentarios mismos, esta necesidad de tener a la opinión pública de lado se hacía más que necesaria. Más aún, como ya se ha señalado, no eran pocas

las voces que se alzaban demandando que el gobierno idease mecanismos para que el tema Convemar se conociese entre la población.

Pese a ello, se le dio muy poca relevancia a la población en los inicios en el que el debate se iba realizando en las comisiones del Congreso. Los esfuerzos de comunicación se enfocaban en lo que pasaba con el Legislativo o en esferas académicas. no se tiene noticias de intentos de comunicación con la población sobre lo que es la Convemar y porque era positiva la iniciativa del gobierno en adherirse a ella.

Un caso comparado que reflejaba la poca eficiencia de las acciones que venía ejecutando el estado peruano para debatir la Convemar se refleja haciendo énfasis en cómo se llevó en el Ecuador. “El Gobierno del doctor Gustavo Noboa Bejarano estableció mediante Decreto Ejecutivo No. 2980 de 19 de julio de 2002, la Comisión Nacional sobre el Derecho del Mar, organismo de alto nivel adscrito a la Presidencia de la República, cuyo mandato ha sido propiciar un proceso transparente y objetivo para la aprobación constitucional de la Convención sobre el Derecho del Mar.” (Stacey Moreno, 2010)

Se señala que esta comisión hizo importantes acciones tales como estudios jurídicos y técnicos, las ventajas para significaba la convención para el Ecuador. Además, “con el apoyo de internacionalistas, investigadores, académicos, oceanógrafos, juristas, y representantes de sectores pesqueros industriales y artesanales ha emprendido en campañas de difusión, incluidos programas de televisión, información y asesoramiento a las instancias competentes, dentro de la Funciones Ejecutiva y Legislativa y en el entonces Consejo de Seguridad Nacional, para la discusión a profundidad del tema.” (Stacey Moreno, 2010)

El país vecino entendía la relevancia de poder socializar el tema para el debate y así lograr así el consenso que legitime las acciones del gobierno. Buscar el apoyo de

sociedad civil no fue tarea sencilla, pero fue una de las grandes diferencias que hubo con el proceso en el Perú, y la poca importancia que las acciones que se llevaban a cabo incluyesen esfuerzos por hacer llegar el mensaje a la ciudadanía respecto a visibilizar la importancia de adherirse a la Convemar.

Esta falta de preocupación, por parte del gobierno, ya venía siendo demandada por los congresistas, quienes pedían más esfuerzos del gobierno por involucrar a la población para que conozcan a fondo los pormenores de la Convención del Mar. Entre las voces que se han señalado que insistían en el tema, el congresista Amprimo manifestaba que la campaña de comunicación que el gobierno debía emprender sobre los beneficios del tratado debía seguir el modelo de la reforma de la ley 20530. (Andina, 2005)⁴³

Este caso significó lo positivo que significa el tener a la población de lado para las políticas a realizar y en el respaldo que estas acciones reciban. Esta reforma de la ley 20530 buscaba suprimir los beneficios que venía beneficiando a un reducido grupo de funcionarios estatales, para ello se desplegó una campaña de información que priorizaba la urgencia de la reforma del régimen 20530 “a partir de «casos escandalosos» (...) Entre ellos, los más frecuentes fueron aquellos de exfuncionarios con pensiones de más de veinte mil nuevos soles, excongresistas con pensiones altas y varios presentes en el Congreso que las tendrían al jubilarse, etc.” (Alza y Dyer, 2016)

El caso Convemar podría y debía de haber tenido un acontecimiento similar en contar con el respaldo ciudadano, en momentos en que el estancamiento parlamentario y la influencia que los grupos de presión ganaban con el transcurso del tiempo. Para hacer

⁴³ “Amprimo y Gonzales Posada piden difusión de Convención del Mar antes del debate en Parlamento” (2005)

más claro esta aseveración se hace uso de otra comparación. Otro ejemplo que grafica la deficiencia comunicativa de los agentes de la Cancillería viene a ser un acontecimiento de finales del siglo pasado: el conflicto fronterizo con el Ecuador de 1995.

En el caso de conflictos o periodos de crisis, como en el caso del conflicto del Cenepa con el Ecuador, Iván Naveda señala que “los medios pueden transformar la identidad colectiva a través de lo que se conoce como la “historia oficial”, difundida por los medios de comunicación en pro de fomentar la unidad del pueblo y su identidad social.” (Naveda, 2011)

Sintetizando este conflicto, las posiciones peruana y ecuatoriana eran las siguientes: “Por un lado, Ecuador alegaba que no existía una frontera, por lo que esta debía renegociarse teniendo en cuenta las aspiraciones ecuatorianas de acceso soberano al río Amazonas.” De otro lado, “el Perú tenía un objetivo jurídico, pues sostenía que la solución del diferendo consistía en el cumplimiento del Protocolo de Río 1942 y que la frontera pendiente de demarcación será demarcada de acuerdo con la divisoria de aguas, que es lo que constituye el límite conforme con la interpretación del Protocolo de Río 1942.” (Mochizuki, 2016)

Como estrategia de comunicación, el Ecuador emprendió una campaña de difusión con la finalidad de desconocer el tratado de límites de 1942, para hacerla conocida entre su población y el panorama internacional. Por eso, se posicionó en una situación de ventaja sobre el Perú, debido a que la prioridad del Perú era “asegurar que la frontera fuera reconocida en su totalidad por los garantes, tal como estaba establecida en el tratado de límites.” (Mochizuki, 2016)

Más aún “la actuación de Cancillería no fue del todo prolífica y no contó con una estrategia planificada. “(...) la información oficial, durante los primeros días de enfrentamientos, era

difundida de manera irregular y fragmentada. Mientras tanto, Ecuador tuvo la ventaja de contar con la activa labor de difusión desempeñada por el centro de prensa, en Quito, de donde informaba permanentemente a los periodistas extranjeros sobre el desarrollo del conflicto y sus antecedentes.” (Mochizuki, 2016)

La prensa ecuatoriana tuvo destacables posiciones pacifistas en las que no se restringió la libertad de información. En contraste, la situación de la prensa peruana “la difusión de contenidos se convirtió en un acatamiento de versiones oficiales.” (Ortiz, 1999) El acceso a la información no era fluida en el escenario peruano. El público objetivo no fue la opinión pública en general, sino los actores involucrados en la negociación y los países y autoridades que jugaban un papel importante en la etapa arbitral – resulta similar al caso Convemar con los legisladores y el poder Ejecutivo como los que mayormente resaltan, sin contar desde un inicio con la ciudadanía.

Las críticas, por tanto, en el caso previo se debían al secretismo y la reserva de información hacia los medios de comunicación y la opinión pública por parte de la Cancillería, por lo que la posición peruana tuvo altibajos durante las etapas de conocimiento ante el escenario interno y externo.

Esta deficiencia en la comunicación de las autoridades peruana resulta de gran ejemplo para compararlo con la deficiencia de comunicación en el caso Convemar y el haber tenido políticas desde el inicio que se preocupasen en proliferar las noticias sobre la Convemar, los beneficios que podría traer para el país y el apoyo necesario para que el debate en el Congreso llegase a buen puerto.

La opinión pública, en ciertas teorías, puede ser apática ante los sucesos que acontecen en la política exterior, “con excepción de los temas ubicados en áreas de fuerte consenso nacional y que afectan convicciones profundas sobre las que existen discrepancias de

fondo: es decir, la Convemar.” (Álvarez Sabogal, 2004)

Entonces esta variable es difícil de controlar. La única solución entonces versaba en simplificar el lenguaje y el mensaje para con la población en lugar de tecnicarlo con lenguaje académico incomprensible, hacerlo lo más simple posible. Como ya se ha visto, el mensaje de los que pregonaban la postura en contra de la convención sí cumplía con ser un mensaje sencillo que llegaba al interior del país: la pérdida de soberanía y la histórica creencia de soberanía total del Perú sobre las 200 millas marítimas.

El Estado tuvo la gran oportunidad de usar estrategias de comunicación para poder calar en la opinión pública la importancia de la Convención y ganar el apoyo de la población desde el inicio de los debates parlamentarios, más aún para este apoyo no decayese en los momentos en los que tuviese poco poder político, como pasó a finales del gobierno toledista y en el cambio de gobierno. No se tiene evidencia de que alguna estrategia de comunicación masiva por parte del gobierno tuviese lugar en los inicios del debate.

Lejos de utilizar los recursos suficientes para completar esta tarea, la comunicación de diversos sectores de la sociedad – como los frentes de pescadores artesanales y grupos nacionalistas opositores al tema – tuvieron mayor impacto por gran parte del periodo en el que se debatió el tema, al tener grandes medios para llegar a mucha gente, junto con un mensaje claro de no adherir al Perú para no perder los recursos marinos del Mar de Grau.

Los mensajes de estos grupos de poder, como grupos de interés, en contra de la Convemar eran mucho más resonantes. En ellos instaban a la población a rechazar

cualquier intento de recortar la soberanía del mar peruano.⁴⁴ Durante el periodo del canciller Rodríguez Cuadros este factor tuvo escasa relevancia.

La reacción recién vino en la segunda mitad del 2005. El canciller Maúrtua había iniciado una campaña para difundir las ventajas de la suscripción. Para la susodicha campaña de difusión de la Convemar, se designó a Milagros Castañón, directora de Asuntos de Sudamérica de la Cancillería. La directora informó que esta campaña “consist(ía) en tres spots que serán propalados en diez canales de televisión y diez radioemisoras, además de encartes periodísticos.” (Andina, 2005)⁴⁵

A pesar de sus intentos tardíos, fueron criticados por varios parlamentarios, pese a que, para el canciller, el gobierno había cumplido con lo que se requería, y ahora estaba en la cancha del legislativo el aprobar el tema. Varios criticaron el accionar de la Cancillería debido al poco compromiso de establecer una masiva comunicación desde el inicio. El congresista Nuñez del Arco daba su opinión diciendo “(...) creo que el pueblo peruano tiene que conocer este Tratado que tiene 320 artículos, es necesario que el país conozca el tema.”, luego añadía “¿La Cancillería qué ha hecho cuando nosotros le hemos pedido que conozca el tema? No lo han dado a conocer. En los colegios tiene que conocerse, en las universidades tiene que conocerse el tema, ésa es la realidad, (...) sus antecesores que en el pasado no lo han hecho. Hoy hacen publicidad al tema, pero no ponen en conocimiento los artículos pertinentes.” (Comisión de Relaciones Exteriores, 2005)⁴⁶

⁴⁴ “Delimitación marítima, sí; Convención del Mar, no” Ver documento en <http://www.gustavopacheco.com/imagenes/correo151105pdf.pdf>

⁴⁵ “Maurtua: Perú podría acogerse a mecanismos de Convención del Mar para diferenciar diferendo marítimo” (2005)

⁴⁶ “Primera legislación ordinario de 2005. Comisión de Relaciones Exteriores.” (2005)

La congresista Valenzuela también alzaba su voz crítica aseverando que “se encargó a Cancillería para que difundiera las bondades —los pros y los contras— de la firma de esta Convención. Sí, hemos visto realmente esta firma, estos spots últimamente donde solamente se ve como una invitación a que se firme ya la Convención; pero creo que hay que analizar, hay que detenerse y analizar punto por punto los artículos.” (Comisión de Relaciones Exteriores, 2005)⁴⁷

La congresista De la Puente Haya también lo sostenía, señalando que su posición “fue siempre que debía haber una mayor información a la población, y porque incluso nosotros como congresistas al momento que el tema llegue al Pleno del Congreso no todos van a estar interiorizados, solamente conoceremos el tema más en profundidad.” (Comisión de Relaciones Exteriores, 2005)⁴⁸

Señalaba que debía de haber audiencias descentralizadas a nivel nacional, con las posiciones a favor de la firma y en contra, y que se escucharan ambas partes, para que la población tuviese un mayor conocimiento del contenido que la convención tenía.

Propuso, incluso, una difusión por el canal estatal. “El canal del estado puede llegar a todos los pueblos del estado o a casi todos los pueblos del país, a la mayoría del pueblo del país, yo creo que eso facilitaría, acortaría el tiempo y también tomarían conocimiento el resto de congresistas (...),” por lo que terminaba añadiendo, “creo que es negativa la publicidad que está saliendo ahora, porque suena como un apuro, solamente superficial sobre lo beneficioso que pudiera ser la firma, pero no se está informando al pueblo sobre el contenido de la Convención del Mar y creo que eso es lo que hace falta.” (Comisión de

⁴⁷ “Primera legislación ordinario de 2005. Comisión de Relaciones Exteriores.” (2005)

⁴⁸ “Primera legislación ordinario de 2005. Comisión de Relaciones Exteriores.” (2005)

Relaciones Exteriores, 2005) ⁴⁹

La estrategia tardía ahora también se criticaba por ser poco entendible y abarcador al grueso de la población, carecer de un lenguaje sencillo. Esta fue otra deficiencia en la estrategia comunicacional. No hizo méritos para que los encargados de votar por la adhesión o no tuviesen una postura más a favor, ni mucho menos en que la población, consciente de los beneficios - por una adecuada y clara comunicación oportuna - fuese un actor importante que inclinase la balanza en un hipotético caso en que se llegase a debatir entre los 120 congresistas.

A pesar de que meses atrás, durante las sesiones de las comisiones en el Congreso, como ya se ha constatado, los parlamentarios insistían que la Cancillería inicie lo más prontamente posible los trabajos de comunicación de los beneficios de la Convemar en la ciudadanía, este pedido no fue del todo atendido. Teniendo sus dudas de apoyar al gobierno, esperaban el apoyo popular para decidir si adherirse a la causa del Ejecutivo o no.

El gobierno había procurado más atención a la comunicación de la relevancia de la Convemar para el país en la discusión en el Pleno del Congreso y las comisiones de trabajo. Pero había descuidado el panorama civil, y el extender el conocimiento del tratado internacional al grueso de la población.

El factor de la opinión ciudadana entonces le jugó en contra. Más aún, teniendo en cuenta los antecedentes de grupos territorialistas en contra del tratado de los mares, sus persistentes influencias en sectores de la población, en los legisladores mismos y los recursos que movilizaban para propalar el *No a la Convención del Mar*. La importancia

⁴⁹“Primera legislación ordinario de 2005. Comisión de Relaciones Exteriores” (2005)

de una buena y eficaz comunicación gubernamental, y sobre todo pronta, hizo que los esfuerzos del gobierno fuesen a destiempo, y que incluso los mismos parlamentarios no viesen con buenos ojos estas acciones, las cuales categorizaban de insuficientes y apresuradas.

2.5 Relevancia del contexto externo: el caso limítrofe con Chile

Esta sección detalla la relevancia del caso marítimo con Chile como un factor externo que influyó durante el debate en proceso de la Convemar. No es objetivo detallar todo el proceso de inicio del diferendo marítimo, sino detalles puntuales y cómo conectaban con el debate interno del momento, para así llegar a la conclusión de que este contexto tuvo influencia en el resultado que fue la no adhesión a la Convemar.

Lejos de fortalecer la posición peruana, de alentar el formar parte del tratado de los mares, el conflicto con Chile no tuvo el impulso que se esperaba tuviese, siendo el propio canciller Maurtua quien señalaba la importancia de la Convemar en el tema limítrofe. Como se verá, algunas voces señalaban que sacar adelante este tema tan polémico podría abrir diversos frentes - sobre todo internamente debido a las opiniones divididas que traía la Convemar dentro de la legislatura peruana, la poca aceptación de diversos sectores de la población, entre otros - que debilitarían la cohesión necesaria para afrontar este largo proceso.

Para empezar, el reclamo principal del Perú a Chile era el establecimiento de sus límites marítimos, los cuales, según postura del Perú, no habían sido establecidos oficialmente. La Declaración de Santiago de 1952, fue el primer instrumento internacional multilateral que consagraba la soberanía y jurisdicción de un Estado ribereño sobre una zona adyacente a sus costas hasta las 200 millas marinas. De esta declaración es que se crea

la Comisión Permanente del Pacífico Sur, para poder articular esfuerzos y coordinar las políticas marítimas y el uso adecuado de los recursos marinos de sus miembros – Perú, Chile, Ecuador y posteriormente Colombia. (Subpesca,s/f)⁵⁰

Sin embargo, para el Perú, la declaración de 1952, ni el posterior Convenio de Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954 constituían una aceptación y establecimiento de un límite marítimo con algún país de la región, contrario a lo que señala el país vecino del sur. Esta viene a ser la premisa del conflicto.

El ex almirante Guillermo Faura, en su libro *El Mar peruano y sus límites*, en 1977, señalaba que ni la Declaración de Santiago de 1952 ni el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954 tendrían un carácter limítrofe, por lo que ambos países deberían de negociar un tratado específico de delimitación marítima que establezca una línea media de acuerdo con el principio de equidistancia. (Faura, 1977)

Desde el punto de vista chileno, con la Declaración de Santiago “los gobiernos de Chile, Ecuador y Perú manifestaron su decisión de conservar y asegurar las riquezas naturales contenidas en sus mares, para lo cual declaran que las antiguas extensiones marítimas eran insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de dichas riquezas a que tienen derecho los países costeros.” Más aún, “como consecuencia de ello, los tres gobiernos "proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas." (Llanos Mansilla, 2005)

⁵⁰ “Comisión Permanente del Pacífico Sur” Ver document en:
<http://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-59966.html>

Con Juan Miguel Bákula, en 1986, el Perú de manera formal pretende la negociación de un tratado de límites marítimos mediante el conocido Memorándum Bákula. (Congreso de la República, 2007)⁵¹ Este acontecimiento va a ser una prueba, a futuro, de las reclamaciones limítrofes desde hacía ya un buen tiempo, desconociendo lo argumentado por Chile respecto a la existencia de dichos límites marítimos y mostrando la existencia de un diferendo desde esta época.

Cancillería señalaba que el Perú había agotado todos los medios posibles para solucionar el diferendo por la negociación bilateral y se veía obligado a recurrir a instancias idóneas. Esto condujo a que la relación bilateral se encontrase bajo tensión, y más aún debido a que Chile y Ecuador, fechas atrás “habían firmado un Comunicado Conjunto en el que reafirmaban los principios de la Declaración de Santiago de 1952 y el Convenio de 1954. Esta acción buscaba presentar al Perú ante la comunidad internacional como un país que no honraba sus acuerdos limítrofes”. (Del Castillo, 2017)

Es debido a esta acción chilena que, en fecha 09 de enero del año 2001, la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas hizo llegar al secretario general una declaración que dejaba constancia de que hasta la fecha ambos países no habían celebrado un tratado específico de delimitación marítima. Era necesario para hacer de conocimiento internacional la discrepancia acerca de la delimitación marítima. En resumen, ya se venían acumulando los hechos en los que la discrepancia sobre la existencia o no de un límite marítimo entre ambos países estaba cada vez más presente. En este caso, Arias Schreiber señala que “la historia enseña que (...) la negativa de una

⁵¹ “Controversia en delimitación marítima entre Perú y Chile.” Ver documento en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/FED56AF64DBCD1030525756F0071021B/\\$FILE/2007controversia_peru_chile.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/FED56AF64DBCD1030525756F0071021B/$FILE/2007controversia_peru_chile.pdf)

de las partes a reconocer la existencia de un diferendo con la otra, muy lejos de ponerle término, contribuye a agravarlo.” (Arias Schreiber, 2001)

El 19 de julio de 2004, mediante Nota de Prensa N° 6/43, la Cancillería propuso nuevamente el inicio de negociaciones diplomáticas para resolver la controversia de delimitación marítima. (Rodríguez Cuadros, 2007) Chile nuevamente respondió expresando que dicho tema ya había sido zanjado en los convenios de 1952 y 1954. Esta respuesta hacía agotar la posibilidad de una solución directa por negociación y recurrir a otros medios de solución pacífica. Uno de esos mecanismos de solución pacífica de controversias, señalaban voceros de Cancillería, era el que está establecido en la Convención del Mar. Y era por estas fechas que el tema Convemar estaba volviendo a la escena política por impulso del gobierno.

De todos estos hechos se puede sostener que, en casos de controversias sobre temas de delimitación marítima, el objetivo es llegar a conversaciones y negociar de buena fe un acuerdo, para llegar a soluciones acordes al derecho internacional. Ello está dispuesto en la Convención del Mar y la solución de controversias. Por tanto, diversas voces oficiales del Perú afirmaban que el formar parte de este tratado, en medio del proceso del diferendo marítimo, podía ser positivo para los intereses nacionales.

Señalaban que este mecanismo podía darle un plus a la postura nacional en plena controversia marítima. Ya en el apartado anterior se dio a conocer la postura del canciller Maurtua, la cual era que la Convención del Mar era una de las estrategias del gobierno para llevar a cabo el proceso de delimitación marítima – ella y la aprobación de la ley de Líneas de Base.

La solución a este conflicto limítrofe en el escenario internacional mostraba dos posibles soluciones: la primera era la negociación diplomática directa; la segunda, acudir a las

instancias jurisdiccionales internacionales. En cuestión de la segunda posible solución, un sector de la diplomacia sostenía se debía interponer una demanda ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar. (Palacios Dongo, 2004) Esto significaba el tener que formar parte de la Convemar.

Por un lado, la cuestión de ratificar o no la Convemar era una materia que en el caso peruano englobaba dos problemas: "(...) la conveniencia de ratificar o no el texto de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se presenta como una puerta abierta para solucionar el problema de la frontera marítima con Chile." (Mosquera, 2004) La Convemar prevé en sus normas la solución para conflictos en los que Estados con costas adyacentes o frente a frente no encuentren el modo de establecer sus límites correspondientes.

Si el Perú quería cerrar esta frontera de manera definitiva, debía llevar a cabo un plan estratégico adecuado. Debían encontrar la manera en que la Convención del Mar jugase un rol a favor para el caso del diferendo marítimo y que genere un consenso de las fuerzas políticas y sociales entorno a esta problemática que se alargaría varios años.

El canciller Maurtua, como impulsor principal, señalaba que la convención formaba parte de la estrategia respecto al tema limítrofe con Chile. En sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores, del 5 de diciembre de 2005, respaldaba la estrategia de promulgar la ley de Líneas de Base, pero también manifestaba que no era prudente "(...) iniciar una controversia ante los tribunales de la Corte Internacional de Justicia si no contamos con

el otro instrumento, la herramienta jurídica que también le da sustento que es la Convención del Mar. (Comisión de Relaciones Exteriores, 2005)⁵²

La ley del dominio marítimo y la Convención del Mar eran las estrategias que se manejaban en Cancillería para adentrarse al tema limítrofe y su solución deseada.

Con ello ya no solo se señalaban los beneficios de la Convención para la conservación de los recursos marinos, la entrada del Perú a participar en los mecanismos internacionales del mar y recuperar la relevancia internacional, también era fundamental hacer entender que la Convemar podía funcionar como un instrumento a favor de la postura peruana en el caso limítrofe con el vecino país sureño.

El meollo del asunto fue que el estado pudiese desarrollar una eficaz estrategia para hacer que la Convemar fuese parte de los mecanismos que se llevasen a cabo para solucionar el tema limítrofe y que esta postura calase en el escenario político.

El intento de adhesión impulsado por la Cancillería, en el periodo de estudio, se caracterizó por haber dividido opiniones tanto entre los legisladores, como en diversos sectores de la sociedad. Si de algo careció esta política impulsada por el gobierno fue de un consenso nacional, en todos los ámbitos – político, académico y social -, para hacer compatibles las leyes internas a dicho tratado.

En perspectiva comparada, el problema de la delimitación marítima con Chile, contrario a Convemar entonces, sí logró tener un gesto de unidad el cual fue que, a finales del gobierno de Toledo, “los candidatos presidenciales – García y Humala - y los representantes de las fuerzas políticas más importantes decidieron respaldar a la

⁵² “Primera legislación ordinario de 2005. Comisión de Relaciones Exteriores” (2005)

Cancillería peruana en todas las acciones pertinentes a la defensa de los intereses nacionales. De esta manera, Torre Tagle logró la adhesión de la clase política peruana a sus objetivos frente a Chile y neutralizó el riesgo político del cambio de gobierno que se produciría en pocos meses” (Del Castillo, 2017)

Más aún, la aprobación del proyecto de ley del Dominio Marítimo, a fines del 2005, trajo fuertes críticas en Chile. La noticia de la ley aprobada por el Congreso había llegado al gobierno chileno, el cual manifestó "su más formal protesta y rechazó un mapa que aprobó el Ejecutivo peruano que establece una nueva frontera marítima en la zona sur, limítrofe con Chile." (El Mundo, 2005)⁵³

El rechazo enérgico desde el país vecino tuvo respuesta por parte de las autoridades nacionales. La respuesta fue que se catalogó de “insólito en las relaciones entre Estados que uno de ellos formulara reservas a proyectos de ley de otro que se encuentran bajo la consideración del Poder Legislativo y que adicionalmente “advierta la inconveniencia de su aprobación.” (Maurtua de Romaña, 2020) El reclamo chileno había logrado unir las fuerzas políticas.

A nivel de las bancadas parlamentarias, el tema de la delimitación marítima con Chile sí pudo tener una mayor cohesión interna y apoyo a las acciones de la Cancillería, tanto en el gobierno de García como también más adelante durante el gobierno de Humala, contrario al periodo en que se debatía la Convemar, en el que se ha evidenciado que no se contó con tales apoyos necesarios para el debate a posterior.

⁵³ “Chile expresa su rechazo al nuevo mapa de frontera marítima aprobado por Perú” (2005)

En entrevista con Rafael Roncagliolo, en un sondeo que se llevó a cabo, al interior del parlamento las bancadas lograron dejar sus diferencias para demostrar unión frente a las demandas peruanas por el límite marítimo (R. Roncagliolo, entrevista presencial, 5 de diciembre de 2018), contrario al periodo toledista en donde no se registró cohesión suficiente para el apoyo requerido.

Esta relevancia mayor del tema con Chile por sobre la Convemar es igualmente explicada por el excanciller Rodríguez Cuadros quien señala que en realidad fue la Convemar la que llegaba a complicar el tema marítimo con Chile. “Por una razón sencilla, el límite marítimo es un interés nacional esencial del Perú de naturaleza territorial; la Convemar era únicamente la adhesión a un instrumento jurídico” (M. Rodríguez Cuadros, entrevista virtual, 12 de octubre de 2020)

Para el excanciller la Convemar debía subordinarse al tema limítrofe, puesto que era imposible comparar el interés nacional de la defensa del territorio con el formar parte de un instrumento internacional.

La aprobación de la ley del Dominio Marítimo había dejado a la Convemar en un segundo plano, puesto que el gobierno pensaba que al aprobar el primero, el segundo no tendría problemas en seguir el mismo camino, como se ha señalado previamente.

Esto fue un error que hacía ver que la relevancia de uno y otro tema eran distintos. La convención no solo no generaba el consenso que el tema limítrofe sí, sino que, como se señala, uno significaba un peso relevante para el interés nacional y el otro solo significaba ratificar un tratado internacional, que no tenía el apoyo y consenso de las fuerzas locales. El excanciller Rodríguez Cuadros, que había formado parte del equipo representante en La Haya, señalaba entonces que la Convemar, con el paso de los años, se había vuelto “un relativo obstáculo para la decisión de ir a la Corte”. Debido a que, pese a los deseos

de algunos diplomáticos, no era obligatorio ser miembro de la Convemar para llevar el tema con Chile a la Corte Internacional de Justicia.

Señala entonces que debido a las opiniones y la división que había sobre la Convención, desde Cancillería veían que adherir a la convención sería un camino que restaría fuerzas en búsqueda de la unidad necesaria para afrontar el largo proceso que se vislumbraba. Esto pese a que, en el inicio del periodo de Oscar Maurtua como canciller, la Convemar formaba parte de la estrategia de Cancillería.

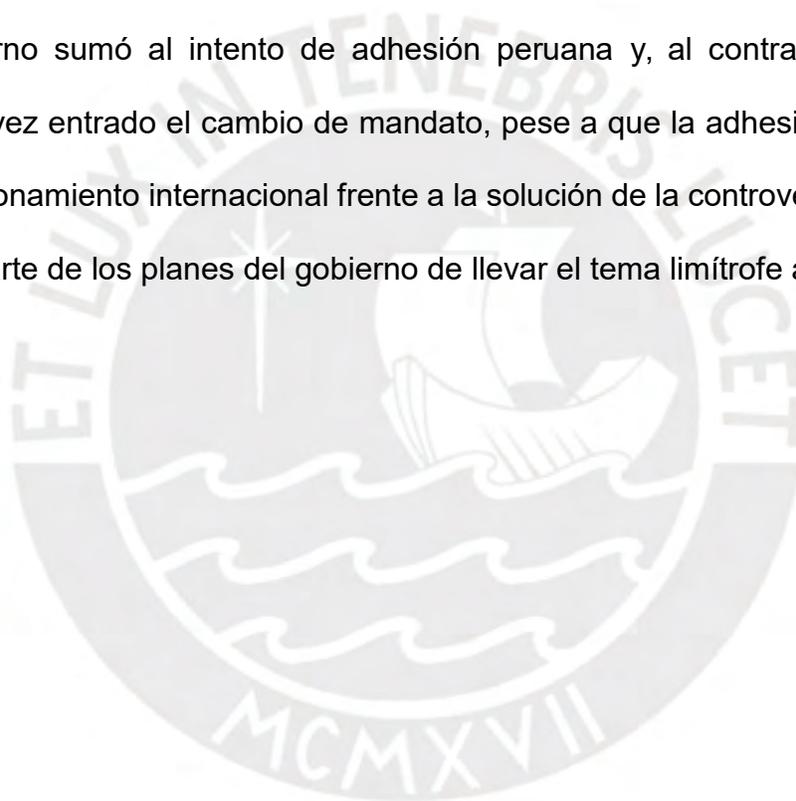
Debido a las dificultades señaladas hasta el momento, y más aún durante el cambio de mandato presidencial, y cambio en las políticas llevadas a cabo desde la Cancillería, el tema devino en una carga para los encargados de llevar el tema con Chile a la Corte de La Haya.

Es así como terminaron decidiendo, ya en el inicio del gobierno aprista, no tocar más el tema para los intereses peruanos, lo cual también significaba la ausencia de una voluntad de llevar a cabo una política a largo plazo que se basase en las acciones que el estado peruano debería hacer para lograr la adhesión a la convención. Este factor se detalla en el siguiente capítulo.

La decisión de ir dejando de lado el intento de debate también es señalada por Marisol Agüero, quien señala que “se había decidido llevar adelante el tema de delimitación marítima con Chile, y se decidió dejar de lado la Convemar” (M. Agüero, entrevista presencial, 5 de junio de 2019) Esa aseveración la señala como una decisión que se había tomado para no tener ambos frentes abiertos paralelamente, y con la posibilidad perder ambos debido a lo delicado que era la Convemar en la opinión de la sociedad y el poco consenso que se había logrado en base al apoyo a la adhesión.

Debido a la poca cohesión con la Convención, y con la recomendación de ciertos actores de no adherir a la Convemar, sobre todo en el nuevo gobierno aprista - más aun siendo el presidente García, como se ha de señalar, con una opinión no favorable con la convención - para solucionar el tema con Chile es que el único mecanismo disponible para solucionar el tema era evidente, y fue a finales del siguiente año se decide ir a la Corte Internacional de Justicia.

Por tanto, la decisión que se toma en este contexto apoya la hipótesis de que ni el escenario externo sumó al intento de adhesión peruana y, al contrario, terminó por sepultarlo una vez entrado el cambio de mandato, pese a que la adhesión pudo brindar un mejor posicionamiento internacional frente a la solución de la controversia marítima, y que formaba parte de los planes del gobierno de llevar el tema limítrofe a cabo.



Capítulo III

3.1 Ausencia de la Convemar como una Política de Estado

La ausencia de la convención, como tema en el escenario político a lo largo de los años, significa una deficiencia histórica que aún no ha encontrado solución oportuna mucho más allá del periodo de estudio. Esta no es únicamente una variable que explica el fallido intento de adhesión en este periodo, sino que va desde la década de los ochenta, durante los primeros debates.

La falta de una política a largo plazo ha sido una constante y problemática en el periodo de estudio que se manifiesta, principalmente, en el cambio de mandato presidencial. El argumento central radica en que se tiene, y ha tenido, poca importancia de esta política de la adhesión a la Convemar en ser vista como una a largo plazo, característica vital en las políticas de Estado, la cual será conceptualizada más adelante, y, por tanto, la nueva gestión entrante el 28 de julio del 2006 trajo abajo los intentos por seguir buscando el debate parlamentario.

El congresista Mulder – miembro de la comisión de Constitución y Reglamento– ya hacía notar que, dentro del parlamento, entre tanta dificultad vista en el proceso de debate, había poca iniciativa de llevar el tema en el cambio de gobierno. Señalaba que “en coyunturas electorales los parlamentarios son más políticos que nunca y no responden a posiciones en bloque de sus bancadas, por lo que será imposible llegar a acuerdos políticos entre los grupos parlamentarios”, añadía además que “la campaña electoral será un elemento perturbador, tarde o temprano vamos a llevar este tema a lo político. Un tema en el que están comprometidas las futuras generaciones debe ser ampliamente

discutido, pero en este momento puede terminar en la frustración" (Oannes, 2005)⁵⁴

Este poco compromiso también se señala en lo que declaraba el encargado de la Comisión de Relaciones Exteriores, Gustavo Pacheco, quien señaló que “con un Congreso de salida como éste y que no vive su mejor momento, no sé si sea lo más adecuado de que aprobemos ahorita este tratado.” (Rodríguez Mackay, 2004)

Se ha hablado del cambio de gobierno, pero desde la campaña presidencial del 2006 ya se hacía prever que esta política de la adhesión a la Convemar no tendría mayor relevancia a continuar con el proceso de debate. Los principales candidatos a la cabeza – Ollanta Humala y Alan García -, quienes pasaron a segunda vuelta, tenían una cosa en común: ambos rechazaban el tema Convemar y cualquier debate que significase buscar la adhesión del país a esta convención.

Ollanta Humala, por su ideología y postura nacionalista, rechazaba la Convemar por la defensa de la soberanía marítima del estado. Igualmente, Alan García cuestionó la intención del Gobierno de suscribir la convención del Mar. Señalaba que suscribirla sería renunciar a tener únicamente 12 millas de mar territorial y que las restantes 188 serían entregadas a los intereses extranjeros.

Este discurso fue dado frente a dirigentes de organizaciones pesqueras y militantes de su partido. Iniciaba así lo que denominó una campaña de defensa de la intangibilidad de las 200 millas marítimas. El futuro presidente señala de la convención que “es una ley del embudo. Ancho para los países que no tienen mar, o escasa riqueza en sus mares, y angosto para el Perú que tiene que renunciar a las 188 millas.” (La República, 2005)⁵⁵

⁵⁴ “Peru-Aprá insiste: adhesión a Convemar debe ser tarea del próximo gobierno” (2005)

⁵⁵ “Alan García: Convemar atenta contra Constitución” (2005)

Discursos que podían sumar votos en un tema muy polémico y divisor entre la ciudadanía, como la Convemar, o el no restarles votos si adelantaban opiniones a favor, lo cierto era que ninguno tenía en mente el apoyar el debate que venía llevando a cabo la Cancillería. Un tema polémico como tal podía afectar de alguna forma sus aspiraciones presidenciales.

Lo que era claro fue que, a los pocos meses de tener un nuevo presidente, ninguno de los dos candidatos favoritos tenía en mente la intención de continuar con los esfuerzos que se habían llevado a cabo por debatir la convención y lograr el consenso para la adhesión. Siendo García el vencedor de los comicios, la convención, finalmente, pasó a tener mínima relevancia en la política del nuevo gobierno aprista.

Por tanto, este nuevo panorama que se formó en el cambio de gobierno a García demostraba la falta de una política que trascendiese gobiernos de turno, política a largo plazo respecto de la Convemar, para así lograr que los gobiernos que terminen e inicien puedan asegurar la continuación de las acciones que se venían llevando a cabo.

Frente a la poca trascendencia de la Convención del Mar, se hace notar lo que señalan Sabatier y Mazmanian (1981). Según ambos, generalmente se requiere una perspectiva de políticas públicas ambiciosa a largo plazo, trascendiendo el gobierno de turno en el que una política importante se lleve a cabo, con la finalidad de que esta pueda ser exitosa. Sin embargo, como se ha descrito, el déficit histórico de cada gobierno desde la década de los 80, y en este periodo de debate de la Convemar, ha demostrado una importancia muy pobre y poco compromiso como política pública a largo plazo.

Este problema puede plantearse en que la Convemar en este periodo puede verse como una de varias políticas públicas de un gobierno, la cuales son “acciones del gobierno para

dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad. (Universidad Latina de América, s/f)⁵⁶

Este tipo de políticas, lineamientos y promesas del gobierno de turno, suelen no ser de largo plazo, y, en consecuencia, las decisiones de competitividad, inversión, infraestructura, entre otros, son políticas que requieren horizontes más allá del corto y mediano plazo.

En el caso de estudio, desde el inicio del debate interno durante el gobierno de Belaunde, allá por la década de los 80, la Convemar no ha podido instalarse como una política a largo plazo, de la que los sucesivos gobiernos se comprometían a llevar adelante. Ha sido más una política del gobierno que decida aventurarse en impulsarla, y esto, históricamente, ha contribuido a que la importancia y el impacto en el panorama nacional no fuese mayor, y que no trascienda entre un gobierno de turno y el futuro gobierno entrante.

Ahora, según lo señala el Ceplan, “Las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de las personas y el desarrollo sostenible del país.” (Ceplan, s/f)⁵⁷ Contenido a largo plazo, de gobierno a gobierno.

En definitiva, se intenta señalar que la falta de una política nacional o de estado enfocada en la Convención del Mar ha sido un gran impedimento para sacar adelante el debate en el periodo de estudio durante las elecciones del 2006, lo cual se señala como una de las

⁵⁶ “¿Qué es una política pública?” Ver documento en <https://ti.unla.edu.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

⁵⁷ “Políticas y planes” Ver documento en <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-y-planes/>

causas del fracaso de la adhesión nacional. Esta variable no solo sirve para este periodo de estudio, sino que es un déficit histórico.

La relevancia de esta problemática es que en años anteriores la convención no era continuada por el nuevo presidente. Al cambio del gobierno de Toledo, el cual con aciertos y errores buscaba que el debate en el legislativo llegase a buen puerto, el gobierno aprista rompe totalmente con esta política. Las declaraciones en la campaña electoral vislumbraban una decisión de desestimar el tema Convemar, por lo que se podía esperar el cese de debates en el nuevo parlamento. Y finalmente resultó así. El nuevo canciller del gobierno aprista, José Antonio García Belaunde, más adelante señalaba que “el Perú no va a suscribir la Convención del Mar, pues a juicio del gobierno, no es indispensable para su paso a La Haya. Soy un ministro de Estado de un gobierno que claramente dijo que no lo iba a firmar.” (Radio Uno, 2007)⁵⁸

La importancia de poder haber contado, desde la década de los 80 en que inician los debates sobre la Convemar, con una política general centrada en la Convención del Mar, hubiese contribuido a mejorar los intereses que surgían en el intercambio de opiniones por parte de los actores, y en el proceso de su implementación en el ámbito nacional. Y esta presencia histórica desde el inicio del debate habría significado influencias positivas en otros ámbitos, quizá en el conocimiento y apoyo de la opinión pública – una característica estudiada que falló por parte del estado en el presente estudio - con conocimiento de la importancia de la Convención y del rol que se tuvo desde su creación y lo que puede obtener con la suscripción.

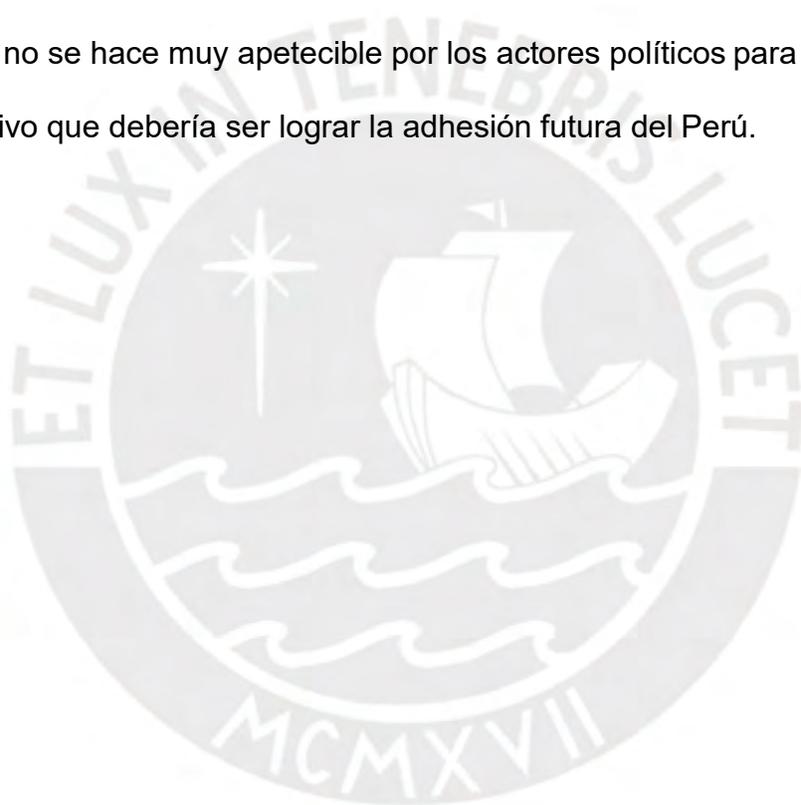
⁵⁸ “García Belaunde: el Perú no se adherirá a la Convemar.” (2007)

Se ha señalado que los objetivos en política exterior del Perú con la Convemar han sido el revitalizar la importancia en el ámbito internacional. Respecto a ello es que Deustua critica que falta de influencia que el país tiene en el Pacífico Sur debido a que el propio estado, al no suscribir la Convención del Mar, ha abierto un frente vulnerable. “Siendo el Perú una potencia menor, la dimensión de vulnerabilidad se multiplica y la responsabilidad del Estado se incrementa proporcionalmente al respecto. Ello se traduce en el incremento de la brecha existente entre las ganancias de seguridad colectiva por los países que adhieren a la Convención y la pérdida de ese bien público para los que prefieren no participar de ella.” (Deustua, 2004)

Por tanto, la no adhesión no solo perjudica los intereses internos respecto de la protección y buen uso de los recursos marinos, sino también en el ámbito internacional al no formar parte de los mecanismos internacionales de protección del derecho marítimo, y también por la poca influencia en el continente. En un tiempo en que la interdependencia es mayor, es negativo la pérdida de posibles ganancias en las relaciones con los países miembros de este régimen universal. Estas son problemáticas que se podrían atender si la convención tuviese el compromiso a largo plazo y el consenso necesario entre las autoridades.

Ningún gobierno de los ochenta o noventa hizo algún esfuerzo, simplemente dejaron pasar la oportunidad de fomentar el debate interno; el gobierno de Toledo hizo un esfuerzo, pero como se ha señalado, fue ineficiente y problemático en grandes aspectos debido a factores internos; y el gobierno de García, ya en plena campaña, rompía con la iniciativa de proponer la convención, y al poco de haber empezado, hizo exactamente lo que había prometido en campaña.

Estas decisiones han confirmado la inexistencia de una política de estado que convoque a los futuros gobiernos y que tenga a la Convemar como eje central en el largo plazo. Este periodo de estudio señala la imposibilidad de una política de tal clase debido a la decisión del gobierno entrante de estar en contra de la iniciativa llevada a cabo por el gobierno de Perú Posible, decisión que se veía desde las elecciones presidenciales. Sin una estrategia de dar a conocer los beneficios de la Convemar, y por ende tener grupos diversos y otros factores que se oponen y tienen llegada más sencilla que el estado mismo, el tema no se hace muy apetecible por los actores políticos para comprometerse a lograr el objetivo que debería ser lograr la adhesión futura del Perú.



CONCLUSIONES

I. El Perú tuvo un rol fundamental en la naciente tesis de las 200 millas de soberanía marítima y, en la búsqueda de una norma internacional para la regulación del derecho marítimo, nace la Convemar, el tratado del que el país aún no es miembro y del cual se intentó la adhesión en el periodo estudiado.

II. Es debido a ello que fue el gobierno de Toledo el que tomó las riendas de para llevar a cabo el debate de adhesión a la Convemar. La propuesta de adhesión fue trabajada por el Ejecutivo juntamente con los grupos parlamentarios que estudiaron el proyecto de ley N° 813, del 2001, que proponía la adhesión peruana a la Convemar. El Estado sostuvo que el término de “dominio marítimo” no colisionaba con la Constitución, por lo que esperaba que el debate no tuviese dificultad en su andar y se aprobase sin complicaciones.

III. En este periodo se evidencia una relación conflictiva entre los poderes estatales, la cual resultó siendo un factor en la no ratificación puesto que no generó un consenso lo suficientemente óptimo para que la propuesta llegase a una votación en el pleno del Congreso. La teoría revisada indicaba que, sin una mayoría parlamentaria o algo cercano, las iniciativas de políticas del gobierno se complicarían. Se hizo evidente las posturas de los congresistas de las comisiones que veían el tema – y voces de varios otros parlamentarios señaladas en los capítulos desarrollados - las cuales apostaban por un proceso o que bien tomase varios periodos legislativos o, por otro lado, que incluyese la participación ciudadana, lo cual era una opción que el Ejecutivo no tenía en planes.

Conforme avanzaban los debates, las voces parlamentarias hacían notar su postura por recurrir a una consulta popular.

IV. En este entorno la crisis política socavó el apoyo del aliado central del partido de Toledo, lo cual generó que el gobierno perdiese su apoyo en los votos para aprobar la iniciativa de la Convención del Mar, a la par de que socavó aún más la aprobación entre la ciudadanía. Este hecho es un factor señalado que trajo mayor complicación de la que se venía teniendo en el debate del legislativo.

V. La presencia de grupos de presión anti Convemar tuvo una relevancia especial en este periodo. Estos actores llevaron a cabo acciones para contrarrestar las del gobierno. La postura de “traición a la patria” y su defensa al no renunciar a la soberanía de las 200 millas del mar de Grau; las movilizaciones de diversos grupos al interior del país; la presencia de diversos frentes en medios de comunicación; y, la llegada que tenían con varios parlamentarios denotaba la influencia que ejercían en los implicados a votar por esta iniciativa. Con un mensaje sencillo de entender, esto les ganó el apoyo de muchos ciudadanos, lo cual obligó al gobierno a tener que cambiar y darle mayor importancia a su estrategia de comunicación de las bondades de la Convemar.

VI. Las estrategias de las que se valió el Estado, entonces, llegaron a ser insuficientes y a llevarse a cabo tardíamente. Bien estuvo el intento de declaración unilateral al momento de adherirse a la Convemar, la cual buscaba calmar las creencias territorialistas. Sin embargo, el proyecto de ley de las líneas de base tenía el objetivo de allanar el camino para el proceso marítimo con Chile, por lo que la convención no tuvo un rol central en su promulgación. El gobierno llegó a pensar en que su ratificación iba a ser un trámite, debido al masivo apoyo a esta nueva ley, lo cual no resultó así.

VII. La teoría de una óptima estrategia de comunicación señala que un gobierno debe incluir a la población en sus intentos de políticas públicas para que estas puedan tener éxito. Sin embargo, desde el inicio se denotaba que esta estrategia era una falla por parte de la Cancillería, la cual no contó desde un inicio con un plan de publicidad masiva para que la población se enterase de los beneficios de la adhesión a la Convemar. Se hace hincapié en que el no darle la importancia necesaria a la opinión pública como apoyo en esta iniciativa de política exterior impidió que esta les diese el respaldo necesario a las acciones del gobierno, en tiempos en los que su aprobación y legitimidad estaban muy golpeadas.

Los ejemplos comparados que ilustraron el gran error de las autoridades nacionales - el caso de la comunicación en el conflicto con el Ecuador y la política pública ecuatoriana para impulsar la Convemar en su país - dejan ver los casos que debían de haberse imitado en este periodo. La tardía reacción del gobierno no resultó convenciendo a los congresistas de apoyar esta iniciativa. Fue una oportunidad desperdiciada.

VIII. La Cancillería vio la adhesión a la Convemar como una estrategia para abordar luego el tema limítrofe con Chile, como se dejó evidenciar por las declaraciones del canciller Maurtua. Sin embargo, poco a poco esto fue dejándose de lado, debido a la dificultad que conllevaba adherirse a ella. Diversos especialistas señalaban que no era necesaria la adhesión peruana para llevar el caso limítrofe.

Mas aún, la postura peruana respecto al tema limítrofe sí contó con el apoyo de la clase política y la ciudadanía, mientras que no fue así durante el periodo en el que se buscaba ratificar la Convemar. Es entonces que el nuevo gobierno – el cual mostraba desde

temprano su postura anti Convemar- decide dejar de lado las intenciones de debatir el tema en el parlamento, y enfocarse únicamente en las estrategias a llevarse a cabo en La Haya.

IX. La campaña electoral del 2006 resultó ser un panorama poco favorable a la Convemar, con el Apra en el poder. Este acontecimiento remarcó el argumento de una falta histórica de una política de estado pro Convemar. La postura del gobierno aprista – en palabras del presidente y luego del canciller - significó la histórica inexistencia de una política de continuidad entre gobiernos y que los comprometiera en la búsqueda de la suscripción a la convención.

Era necesaria un compromiso de política de estado para que los intentos del gobierno toledista pudiesen ser continuados por su sucesor. Esta carencia se ha señalado desde la década de los ochenta, y se hizo evidente en el cambio de gobierno, por lo que la Convención del Mar, en el presente periodo de estudio, fue una política del gobierno de turno, la cual es desestimado una vez iniciado el periodo de García.

Finalmente, La convención del Mar siempre va a ser un tema que genere polémica. Si el estado peruano decide, a futuro, nuevamente llevar a cabo una iniciativa de adhesión, el apoyo en el poder legislativo, el poder contrarrestar a los grupos en contra, el contar con la opinión pública de su lado, entre otros más, van a ser fundamentales. Este periodo de estudio mostró el intento del gobierno de Toledo, con aciertos y desaciertos, los cuales murieron con el gobierno aprista entrante. Si el Perú quiere ser estado miembro de este tratado, las fuerzas políticas y sociales deben de trabajar y superar los problemas que se suscitaron en la década de los ochenta y, sobre todo, en este periodo estudiado.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abugattas, Gattas (2019) Tratados que requieren la aprobación del Congreso de la República del Perú.” En Agenda Internacional Año XXVI N° 37, 2019, pp. 211-243 ISSN 1027-6750.
2. Acuerdo Nacional (2006) Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/InformeLegislativo-Consolidado2006.pdf>
3. Álvarez Sabogal, Julio (2004) El Perú y la Convención del Mar: una propuesta de Planeamiento Estratégico.
4. Alza Barco, Carlos y Dyer Cruzado, Henry (2016) Capacidad y estrategia en la reforma del regimen pensionario del Decreto Ley N° 20530 o “cédula viva” en el Perú. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. Vol. XLIII, N° 79, segundo semestre 2016: páginas 47-78 / ISSN 0252-1865
5. Andina (2004) Antero Flores-Araos pide discutir Convemar con objetividad y sin prejuicios. El Herald. Prensa-Congreso. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=46582>
6. Andina (2004) Es fundamental que el Perú se adhiera a la Convención del Mar, afirma Ferrero”. (FIN) LZD / RRT - 04/12/04. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-ac/video-buque-hospital-estados-unidos-operoy-atendio-a-miles-paita-46466.aspx>
7. Andina (2004) Canciller espera debate de Convención del Mar en legislatura ampliada. 20 de diciembre de 2004. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-el-peru-no-se-detendra-a-pesar-del-%E2%80%9Cruído-político%E2%80%9D-ampliación-558146.aspx/www.minedu.gob.pe/www.gestionpublica.gob.pe/gobiernoabierto/video-vizcarra-lima-2019-dejara-un-legado-valioso-a-las-generaciones-futuras-47710.aspx>
8. Andina (2005) Amprimo y Gonzales Posada piden difusión de Convención del Mar antes del debate en Parlamento. Recuperado de <http://portal.andina.pe/edpespeciales/especiales/2005/agosto/convemar/20050706.htm>
9. Andina (2005) Canciller Mautua afirma que el Perú debe adherirse pronto a la Convención del Mar. Recuperado de <http://portal.andina.com.pe/edpespeciales/especiales/2005/agosto/convemar/20050825a.htm>

10. Andina (2005) Maurtua: Perú podría acogerse a mecanismos de Convención del Mar para diferenciar diferendo marítimo.” 02 de noviembre de 2005. Recuperado de http://portal.andina.pe/edpespeciales/especiales/2005/agosto/convemar/2005nov_02b.htm
11. Andina (2005) Gonzales Posada respalda nueva fórmula para aprobar Convención del Mar, pero pide difusión. 10 de agosto de 2005. Recuperado de <http://portal.andina.com.pe/EDPEspeciales/especiales/2005/agosto/convemar/20050810b.htm>
12. Andina (2005) Proyecto de Ley N°s 10682/2003-CR, 12115/2004-CR y 13905/2005-PE, sobre la línea de bases del dominio marítimo del Perú. Recuperado de <http://portal.andina.pe/edpespeciales/especiales/2005/antecedentes.html>
13. Arias Schreiber Alfonso (2001) La Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar y la participación del Perú.” En Sandra Namihás (ed.), Derecho del Mar. Análisis de la Convención de 1982, Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)/Sociedad Peruana de Derecho Internacional/Instituto de Estudios Históricos-Marítimos/Fondo Editorial de la PUCP.
14. Autoridad Nacional del Servicio Civil (2017) Caso de Gestion Publica: Diferendo limítrofe entre Peru y Chile desde la perspectiva de la Administración Pública.
15. Barrientos del Monte Fernando (2021) Relación ejecutivo-legislativo en sistemas presidenciales. Artículo del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
16. Bendezu, Juliana (2018) La ciudadanía en la estrategia comunicacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Peru. Programa de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Academia Diplomática del Perú.
17. Brousset, Jorge (2012) Política exterior y asuntos marítimos. Veinte años de la política exterior peruana. (1991-2011). En Fondo Editorial PUCP.
18. Carrasco, Daniel (2015) “Proceso de toma de decisiones en Política Exterior: quién y cómo decide.” Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Escuela de Posgrados, Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara.
19. Castañeda Castro, Carlos (2021) Los grupos de presión. En PolitikaPerú. Recuperado de <https://www.politikaperu.org/los-grupos-de-presion-3.htm>
20. CEPLAN. Políticas y planes. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-y-planes/>

21. Collier, David (2011) Understanding Process Tracing. En: Political Science and Politics. Vol. 44, N° 4, pp. 823-830.
22. Comisión de Constitución y Reglamento (2005) Primera legislatura ordinaria del 2005. Comisión de Constitución y Reglamento. Sesión N° 13. Lunes 14 de noviembre de 2005. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2005.nsf/1ActasComisiones/A032A9BCD63A37C0052570CA006EA878/\\$FILE/ACTACONSTITUCION14-11-2005.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2005.nsf/1ActasComisiones/A032A9BCD63A37C0052570CA006EA878/$FILE/ACTACONSTITUCION14-11-2005.pdf)
23. Comisión de Relaciones Exteriores (2004) Primera legislatura ordinaria 2004. Comisión de Relaciones Exteriores. Recuperado de <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/pubcomis.nsf/bb31927b8109ed9705256f1c0063e796/05256eee006fc0d805256f2400778a16?OpenDocument>
24. Comisión de Relaciones Exteriores (2005) Periodo anual de sesiones 2005-2006. 5 de setiembre de 2005 sesión N° 3. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2005.nsf/1ActasComisiones/D8EC79571483BCB8052570A5006B6A6E/\\$FILE/ACTARREE05.09.2005.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2005.nsf/1ActasComisiones/D8EC79571483BCB8052570A5006B6A6E/$FILE/ACTARREE05.09.2005.pdf)
25. Comisión de Relaciones Exteriores (2005) Primera legislación ordinario de 2005. Comisión de Relaciones Exteriores. 24 de octubre de 2005. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/%20d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/91f795c761ff1b770525749e006eded9/\\$FILE/CRE241005.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/%20d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/91f795c761ff1b770525749e006eded9/$FILE/CRE241005.pdf)
26. Comisión de Relaciones Exteriores (2005) Primera legislación ordinario de 2005. Comisión de Relaciones Exteriores. 05 de diciembre de 2005. Recuperado de <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/pubcomis.nsf/bb31927b8109ed9705256f1c0063e796/05256eee006fc0d8052570cf006d3d3c?OpenDocument>
27. Congreso de la República (2004) En Fórum organizado por el congresista Marciano Rengifo Antero Flores Araoz pide discutir Convemar con objetividad y sin prejuicios. Recuperado de <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNnoticiasanteriores/97cc83ad067a28bb05256f62007e3499?OpenDocument>
28. Congreso de la República (2005) Expertos fueron invitados por la Comisión de Constitución. Congreso inició estudio sobre suscripción de Convemar. Recuperado de <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/ADB9BC30AB86AD19052570BA001595EF/?OpenDocument>
29. Congreso de la República (2005) Conferencia de prensa. Gobierno tiene la obligación de informar a la población sobre la Convemar. 18 de agosto de 2005.

- Recuperado de
https://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/jvalenzuela/np/np_180805.pdf
30. Congreso de la República (2005) Congresista Julia Valenzuela Cuéllar (AN) sustentó posición. Piden debate nacional antes de decidir eventual adhesión a Convemar. Recuperado de
<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNnoticiasanteriores/6e7c57d198538ec40525706200638589?OpenDocument>
 31. Congreso de la República (2006) Congresista Pacheco auspició debate. Opiniones extremas sobre Convención del Mar podrían conciliar. Recuperado de
<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/C2A2B0333A435732052571400011CF4C/?OpenDocument>
 32. Congreso de la República (2005) Opiniones extremas sobre Convención del Mar podrían conciliar. El Heraldó. Servicio de noticias. Recuperado de
<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/C2A2B0333A435732052571400011CF4C/?OpenDocument>
 33. Congreso de la República (2007) Controversia en delimitación marítima entre Perú y Chile. Recuperado de
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/FED56AF64DBCD1030525756F0071021B/\\$FILE/2007controversia_peru_chile.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/FED56AF64DBCD1030525756F0071021B/$FILE/2007controversia_peru_chile.pdf)
 34. Constitución Política del Perú. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pd>
 35. Correa Muñiz, Joaquín (2020) La negociación en Naciones Unidas de un instrumento jurídicamente vinculante relative a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas fuera de las jurisdicciones nacionales: algunos elementos para la posición del Perú. En Academia Diplomática del Perú. Tesis para obtener el grado académico de maestro en Diplomacia y Relaciones Internacionales.
 36. Del Castillo, Mariano (2017) Entrevista a Juan José Ruda. Lima: Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP
 37. Delle, Franco (2010) La relación entre la comunicación gubernamental y el apoyo social hacia el accionar del gobierno. Fundamentos para la construcción de un modelo explicativo.” Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 2010.
 38. DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (2005) La Convemar y el Perú: ¿La constitución de los océanos o el contrato de privatización del Mar de Grau? Recuperado de

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/35728E27C30F17730525782900635BFF/\\$FILE/ocea.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/35728E27C30F17730525782900635BFF/$FILE/ocea.pdf)

39. Deustua, Alejandro (2004) Razones de Estado para la adhesión del Perú a la Convention del Mar. Setiembre, 2004.
40. Diario La República (2005) Alan García: Convemar atenta contra Constitución. 26 de noviembre de 2005. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/295739-alan-garcia-convemar-atenta-contra-constitucion/>
41. Diario La República (2005) Alianza PP-FIM: sigue perdiendo a sus miembros. 26 de mayo de 2005. Recuperado de https://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/jvalenzuela/prensa/peru21_260505.pdf
42. Diario Oficial El Peruano (2005) Convemar soberanía e integración. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/BC3EB01B3351FF90052574B400627FC3/\\$FILE/CONVEMAR_ELPERUANO.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/BC3EB01B3351FF90052574B400627FC3/$FILE/CONVEMAR_ELPERUANO.pdf)
43. Díaz Lafuente, Laura (2019) La noción jurídica de la Plataforma Continental ampliada y su aplicación práctica en España. En Maestría de Negocios y Derecho Marítimo. Instituto Marítimo español.
44. Diccionario panhispánico del español jurídico. Recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/declaraci%C3%B3n-unilateral#:~:text=Manifestaci%C3%B3n%20del%20consentimiento%20hecha%20por,sujetos%20respecto%20a%20tal%20declaraci%C3%B3n.>
45. El Mundo (2007) Chile expresa su rechazo al nuevo mapa de frontera marítima aprobado por Perú. Actualizado el 13 de Agosto de 2007. Recuperado de <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/08/13/internacional/1186964677.html#:~:text=%2D%20El%20gobierno%20chileno%20manifest%C3%B3%20%22su,el%20canciller%20chileno%2C%20Alejandro%20Foxley.>
46. El País (2005) El presidente de Perú pide la renuncia de todo su gabinete tras una grave crisis interna. 11 de agosto de 2005. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2005/08/11/actualidad/1123711210_850215.html
47. El País (2005) Toledo trata de resolver su peor crisis como presidente de Perú. 12 de agosto de 2005. Recuperado de https://elpais.com/diario/2005/08/13/internacional/1123884012_850215.html
48. El País (2005) La crisis peruana fulmina la popularidad de Toledo. Recuperado de https://elpais.com/diario/2005/08/15/internacional/1124056812_850215.html

49. Ezcurra, Huascar y Belaunde, Diego (1993) Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el proyecto de Constitución de 1993. Entrevista a Enrique Chirinos Soto y Francisco Eguiguren Praeli." En Asociación Civil IUS ET VERITAS.
50. Faura, Guillermo (1977) El mar peruano y sus límites. Editorial Amauta. Ciudad: Lima.
51. Gobierno regional de Piura (2005) Acuerdo de Consejo Regional N° 313-2005/GRP-CR. Recuperado de <https://www.regionpiura.gob.pe/documentos/acuerdos/acuerdo313.pdf>
52. Guibert, Yamile y Palomino, Fernando (2017) Controversia marítima Peru-Chile: análisis del Derecho del Mar y presiones políticas entorno a su desarrollo.
53. Ippoliti Ferraz, Raquel (2010) Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Presentación de Uruguay ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental." Revista de la Facultad de Derecho, núm. 29. Enero-junio, 2010, pp. 199-216 Universidad de la República Montevideo, Uruguay.
54. Libertad Digital (2005) Renuncia el gabinete de Perú tras el nombramiento como canciller del ex embajador en España. Recuperado de <https://www.libertaddigital.com/mundo/renuncia-el-gabinete-de-peru-tras-el-nombramiento-como-canciller-del-ex-embajador-en-espana-1276258374/>
55. Llanos Mansilla, Hugo (2005) La frontera marítima entre Chile y Perú. Num.1 (2005)
56. Maurtua de Romaña, Oscar (2020) El rol de las Líneas de base en el Derecho del Mar y el proceso de delimitación marítima entre el Perú y Chile. En Revista Peruana de Derecho Internacional. Abril, 2020.
57. Ministerio de Relaciones Exteriores (2005) Opiniones que cuentan. Recuperada de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/36E3D1B6175FEF91052578380073F059/\\$FILE/rree_Opiniones_que_cuentan.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/36E3D1B6175FEF91052578380073F059/$FILE/rree_Opiniones_que_cuentan.pdf)
58. Mochizuki, Lourdes (2016) Estrategia de comunicación utilizada por la Cancillería durante el conflicto del Cenepa y las negociaciones de paz con Ecuador, los años 1995-1998." Programa de Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Academia Diplomática del Perú.
59. Mosquera, Susana (2004) El Perú y la Convención del derecho del mar y las Naciones Unidas. Instituto de Derechos Humanos. Revista Jurídica del Perú, 54 (59), 311-329.

60. Morales, Rodrigo y Schiavon, Jorge (2015) El efecto de la opinión pública en la política exterior de México: contrastando las teorías realistas y liberales. Foro Internacional
61. Mosquera, Susana (2004) El Perú y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Piura.
62. Navenda, Ivan (2011) Los medios de comunicación y la identidad nacional. Recuperado de <http://www.aporrea.org/medios/a116589.html>
63. Novak, Fabián (2004) Fundamentos jurídicos para la adhesión del Perú a la Convención del Mar de 1982. En Asociación Civil Derecho y Sociedad.
64. Oannes (2005) Perú-Apra insiste: adhesión a Convemar debe ser tarea del próximo gobierno. 15 de noviembre de 2005. Recuperado de <http://www.oannes.org.pe/noticias/peru-apra-insiste-adhesion-a-convemar-debe-ser-tarea-del-proximo-gobierno/>
65. Oannes (2005) Entrevista a Ramón Agama Salas secretario general de la Federación de Integración y Unificación de Pescadores artesanales del Perú – FIUPAP. Lunes 05 de octubre de 2005. Recuperado de <https://www.oannes.org.pe/detalle-entrevista/?id=4>
66. ONPE. Elecciones generales 2001. Recuperado de <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/RESUMEN/CONGRESO/9.pdf>
67. Ortiz, Benjamin (1999) La prensa durante la guerra y en la formación de los paradigmas nacionales. Bonilla, A. (ed.). En Ecuador – Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto, (pp. 191-202). Quito: Flacso-Desco
68. Palacios Dongo, Alfredo (2004) Convención del Mar dará fuerza jurídica para defender límites con Chile. Artículo de opinión en Planteamientos. 10 de octubre de 2004. Recuperado de <http://www.planteamientosperu.com/2004/10/convencion-del-mar-dara-fuerza-juridica.html>
69. Perú21 (2005) Ley de Líneas de Base de dominio marítimo ya es oficial. 04 de noviembre. Recuperado de <http://archivo.peru21.pe/noticia/89502/ley-lineas-base-dominio-maritimo-ya-oficial>
70. Portal Subpesca. Comisión Permanente del Pacífico Sur. Recuperado de <https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-59966.html>
71. Portal Web Gustavo Pacheco (2005) Delimitación marítima, sí; Convención del Mar, no. Recuperado de <http://www.gustavopacheco.com/imagenes/correo151105pdf.pdf>

72. Portal Web Gustavo Pacheco (2005) Opiniones sobre la adhesión de Perú a la Convemar. Recuperado de <http://www.gustavopacheco.com/convemar.htm>
73. Radio Uno (2007) García Belaunde: el Perú no se adherirá a la Convemar." 4 de setiembre de 2007. Recuperado de <https://radiouno.pe/noticias/1377/garcia-belaunde-peru-no-se-adherira-convemar/>
74. Riorda, Mario (2011) La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. Universidad Austral.
75. Rodriguez Cuadros, Manuel (2007) Delimitación marítima con equidad: El caso de Perú y Chile. Editorial PEISA, Lima, 2007
76. Rodriguez Mackay, Miguel Angel (2004) La necesaria adhesión del Perú a la Convention sobre el Derecho del Mar y el fortalecimiento de sus intereses marítimos en el Sistema del Pacífico Sur. Tesis para obtener el título de Abogado. Lima, 2004.
77. Ruiz de Somocurcio, Paolo y Malpica, Rocío (1997) El Perú ante el nuevo Derecho del Mar. Varias razones para ser parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Asociación Civil IUS ET VERITAS.
78. Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1981) Effective Policy Implementation. D.C. Heat and Company, 1981.
79. Schiavon, Jorge y Velásquez, Rafael (2010) La incidencia de la opinión pública en la política exterior de México: teoría y realidad. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
80. Subsecretaría de previsión social. Participación ciudadana SPS. Recuperado de <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/participacion/participacion-ciudadana/>
81. Silva, D. Rincón, N. Pérez, Y. Peña, M. Urdaneta, F (2006) Nudos críticos de procesos gerenciales en unidades de producción de ganadería de doble propósito del municipio Machiques de Perijá, estado Zulia. Revista de la Facultad de agronomía de la Universidad del Zulia (LUZ). 2007, 24: 547-576
82. Sociedad Peruana de Derecho Internacional (2011) La Comisión Permanente del Pacífico Sur y el aporte de sus Estados miembros en el desarrollo del Derecho del Mar. En Revista Peruana de Derecho Internacional. Tomo LXI. Setiembre-Diciembre, 2011. N.º 144. Lima-Perú.
83. Stacey Moreno, Diego (2010) La adhesión del Ecuador a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador. 2010.

84. Universidad Latina de América ¿Qué es una política pública? Recuperado de <https://ti.unla.edu.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>



ANEXOS
ANEXO 1. ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevistado/a	Cargo o especialidad	Fecha/modalidad
Rafael Roncagliolo	Excanciller de la República	5 de diciembre de 2018
Marisol Agüero	Diplomática	05 de junio de 2019
Manuel Rodríguez Cuadros	Excanciller de la República	12 de octubre de 2020

