



**ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR  
Planta Orgánica:**

Directora: Embajadora Liliana de Olarte de Torres-Muga

Subdirectora de Planes y Programas: Ministra Consejera María Arce Mendoza

Subdirector de Estudios: Ministro Consejero Walter Linares Arenaza

**REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL:**

Editor: Embajador Harry Belevan-McBride

Diseño y diagramación: Elka Saldarriaga García

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: Reg. 92-1545

Impresión: Línea y Tecnología Gráfica Sociedad Anónima Cerrada - LINE  
Calle Catorce 451 - La Florida - Rímac

Se autoriza la reproducción de las colaboraciones contenidas en PI, siempre que se haga referencia a su origen y se remita a la Revista un (1) ejemplar de la publicación o del medio con que se haya efectuado la transcripción.

Las opiniones vertidas en las colaboraciones publicadas en PI son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Revista

***Política Internacional***

Nº 114

Octubre-Diciembre 2014

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar

Av. José Faustino Sánchez Carrión 335, Magdalena del Mar -  
Lima - Perú

Teléfono: (51-1) 204-3500

[www.adp.edu.pe](http://www.adp.edu.pe)

[postmaster@adp.edu.pe](mailto:postmaster@adp.edu.pe)



# Contenido

## Simposio sobre relaciones de África con América Latina y el Perú

---

Academia Diplomática, 15 de octubre de 2014

Welcome remarks by Ambassador Liliana de Torres-Muga, Director of Peru's Diplomatic Academy Javier Pérez de Cuéllar	9
Los peruanos afrodescendientes y la influencia de las distintas culturas africanas <b>Embajadora de Sudáfrica, Excelentísima señora Elsa Dry</b>	12
África y el Perú en la Política Exterior de Marruecos <b>Embajadora de Marruecos, Excelentísima señora Oumama Aouad</b>	18
Le Burkina Faso et L'Amérique du Sud, une relation prometteuse, Exemple du Pérou <b>Embajador de Burkina Faso, Excelentísimo señor Alain Francis Gustave Ilboudo</b>	25
The Egyptian foreign policy and South America <b>Embajador de Egipto, Excelentísimo señor Ahmad Salama</b>	33
Namibia's foreign policy towards South America <b>Embajador de Namibia, Excelentísimo señor Lineekela J. Mboti</b>	36
América Latina – Africa la relación Perú–Argelia ¿Un ejemplo? <b>Embajador de Argelia, Excelentísimo señor Mohamed Bensabri</b>	41

## Artículos

---

El estadista Alberto Ulloa Sotomayor <b>Alejandro Deustua</b>	49
10 temas sensibles y 10 desafíos procesales: La negociación climática hacia París <b>Rómulo Acurio</b>	124
El impacto del cambio climático en la biodiversidad <b>Liliam Ballón de Amézaga</b>	139
La política exterior peruana y el planteamiento estratégico del Estado <b>José Betancourt Rivera</b>	147
Los trabajos técnicos de las Comisiones Mixtas de Límites como facilitadores del desarrollo e integración fronteriza <b>Manuel De Cossío</b>	152
Implicancias positivas de la participación peruana con contingentes de personal militar en Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas <b>Gino Figueroa Moscoso</b>	166

## Actividades institucionales

---

Relación de actividades Octubre-Diciembre 2014	181
--	-----



# Simposio sobre relaciones de África con América Latina y el Perú

---

Academia Diplomática, 15 de octubre de 2014





**Welcome remarks by  
Ambassador  
Liliana de Torres-Muga,  
Director of Peru's Diplomatic  
Academy Javier Pérez de Cuéllar**

**Meeting with Ambassadors  
of African countries**

**October 15, 2014**

Good evening.

Ambassador Santiago Marcovich, Director General of Africa, Middle East and Gulf Countries at the Ministry of Foreign Affairs;

Your Excellencies, Ambassadors of Angola, Algeria, Burkina-Faso, Cameroon, Egypt, Malawi, Morocco, Namibia, Nigeria, South Africa, and from countries of other areas;

Representatives from academia, business, press;

My fellow colleagues from the Foreign Ministry;

Dear professors;

Dear students;

Ladies and gentlemen:

Once more, good evening.

Welcome to the Peruvian Diplomatic Academy Javier Pérez de Cuéllar.

We at the Academy are very pleased to host this event, together with the Division of Africa, Middle-East and Gulf countries of the Foreign Ministry.

We are also very honored and glad to welcome the Ambassadors from Africa and from other parts of the world. Some of you are African Ambassadors stationed here in Lima. I refer to the Ambassadors of Algeria, Egypt, Morocco and South Africa. Others are based in several nations and are concurrently accredited to Peru. They represent Angola, Burkina-Faso, Cameroon, Malawi, Namibia and Nigeria.

It is a pleasure to also have at this distinguished audience a number of persons representing several sectors.

As you well know, the African Ambassadors will kindly speak today about their respective countries and on the relationship of their nations with Latin America, in general, and Peru, in particular.. We will previously hear some introductory remarks by Ambassador Santiago Marcovich, Director-General of Africa, Middle-East and Gulf Countries at Peru's Foreign Ministry.

Let us remember that Peruvian-African links date back to prehistoric ages. The fact that mankind first started in Africa has been scientifically explained. Scientists have found evidence of migrations out of Africa since over one-hundred thousand years ago.

In recent times, in 1969 and 1970 Thor Heyerdahl navigated between both continents in his rafts Ra-One and Ra-Two, proving that it was possible for Africans to have come to the Americas, following Atlantic Ocean currents.

Likewise, from the sixteenth century on, Peru and other regional countries nurtured themselves with African and Arab cultures, as reflected in such fields as language, arts, science, letters, music, sports, gastronomy. Therefore, Peru has undoubtedly African roots and the same can be said about other countries of this Hemisphere.

Let me point-out that the Charter of the United Nations, signed in San Francisco, in 1945, only had the signatures of four African countries. At that time colonialism prevailed in the African Continent.

## Simposio sobre relaciones de África con América Latina y el Perú

There is a short poem by prestigious Afro-Peruvian writer Nicomedes Santa Cruz, made during those days of submission. In Spanish it reads as follows:

Quote  
África, tierra sin frío,  
Madre de mi oscuridad,  
Cada amanecer ansío  
Tu completa libertad  
Unquote

By contrast, now there are more than 50 sovereign African States. Peru actively participated in the decolonization process.

It is known that Peru's Diplomatic Academy bears the name of Ambassador Javier Pérez de Cuéllar. This is a good opportunity to remember that during his ten years as Secretary-General of the United Nations, Ambassador Perez de Cuellar did his best in several regions of Africa on behalf of human rights, against apartheid and colonialism.

Clearly I remember TV images of about 25 years ago, When Mr. Nelson Mandela, embracing Secretary-General Pérez de Cuéllar, was given a rousing, historic welcome in the General Assembly, packed with over 2,000 people.

Once more, we thank the speakers, whose presentations are eagerly awaited. Our deep appreciation also goes to the audience, for having kindly accepted our invitation to this session of Latin American and Peruvian-African brotherhood

Thank you very much. Merci beaucoup. Muito obrigada. Asante. Muchas gracias.

# Los peruanos afrodescendientes y la influencia de las distintas culturas africanas

**Embajadora de Sudáfrica,  
Excelentísima señora Elsa Dry**

Señor Director General de África, Medio Oriente y Países del Golfo,  
Embajador Santiago Marcovich

Señores y señoras Embajadores, miembros del cuerpo diplomático y de organismos internacionales

Señores Catedráticos de la Academia Diplomática y universidades peruanas

Distinguidos invitados,

Amigos todos,

Los peruanos afrodescendientes y la influencia de las distintas culturas africanas han contribuido a formar la multifacética cultura del Perú de hoy. Para nosotros, como embajadas africanas en Lima, es interesante ver la fuerza de la comunidad afroperuana, una comunidad con ganas de participar en la construcción del futuro del Perú y que contribuye a formar líderes del mañana. Es de nuestro conocimiento su participación en la Plataforma de la Cumbre Mundial de Afrodescendientes como parte del decenio del pueblo afrodescendiente dos mil quince - dos mil veinticinco (2015-2025) que fue aprobado por las Naciones Unidas. Es una comunidad orgullosamente peruana y orgullosa de su historia y de sus competencias.

En un día como este, nos duele muchísimo la ausencia de nuestro amigo Rafael Santa Cruz, quien siempre formaba parte de estas celebra-

ciones, pero su sonrisa y los sonidos de su cajón perdurarán en nuestros corazones y mentes y sabemos que su legado pasará a las nuevas generaciones.

Damas y caballeros:

Aunque los continentes de África y Sudamérica fueron uno solo hace miles de años, hemos sido extraños el uno para el otro. Podría decirse que Brasil es la excepción, pues ha estado presente en África desde hace algunos años.

Si bien los intentos por entablar lazos más estrechos entre África y América Latina no fueron persistentes ni constantes, en los foros multilaterales tales como el UNCTAD, el Movimiento de los No-Alineados y el Grupo de los setenta y siete (77) más (+) China, las dos regiones coincidían en su inquietud por desarrollarse y crecer, y han logrado tomar posturas comunes con el fin de llevar adelante sus agendas económicas y de cooperación.

El deseo de crear lazos más estrechos ha quedado demostrado con el lanzamiento de la Cumbre África-Sudamérica (ASA) en Abuja, Nigeria en dos mil seis (2006); la segunda Cumbre en Venezuela en dos mil nueve (2009) y la tercera Cumbre en Malabo, Guinea Ecuatorial en dos mil trece (2013), cuyo lema fue “Adoptando Estrategias y Mecanismos para Afianzar la Cooperación Sur-Sur”.

La sociedad ASA está organizada en torno a ocho campos en los cuales se idean los proyectos conjuntos de África y Sudamérica, en Agricultura, Agroindustria y Medio Ambiente; Asuntos Educativos y Culturales; Fortalecimiento Institucional, Gobierno y Administración Pública; Paz y Seguridad; temas Sociales, Deporte; Ciencia, Tecnología e Informática; Comercio, Inversión y Turismo así como 556 Infraestructura Pública, Transporte y Energía.

Ambas regiones han elevado así su mutua importancia. Por ello estamos a la espera de que se den nuevos ímpetus a la ASA en su próxima Cumbre en dos mil dieciséis (2016) en el Ecuador.

A nivel bilateral, estamos realmente contentos de que un país como el Perú, haya decidido ampliar su presencia en África abriendo varias misiones en el África Subsahariana, y sabemos que otros países latinoamericanos piensan hacer lo mismo. En nombre de Sudáfrica y nuestros hermanos africanos, quisiera en esta oportunidad darles la más cordial

bienvenida al continente del África. Siempre estaremos dispuestos a darles una mano y ayudarlos en lo que podamos.

Al viajar por el África, ustedes descubrirán cuántas cosas compartimos: formaciones rocosas similares que contienen riquezas minerales, flora y fauna, creativas soluciones para problemas, pero también desafíos similares de desarrollo: necesidad de agua limpia, seguridad alimentaria, vivienda segura, lucha contra la pobreza, atención sanitaria. Ante esto, tengo que detenerme para reflexionar sobre el flagelo del ébola que, lamentablemente, está castigando a los países de África occidental – Liberia, Sierra Leona y Guinea, en particular.

Si bien sabemos que esta enfermedad fue controlada cuando fue descubierta inicialmente hace cuarenta (40) años; y que debemos mantener la calma mientras la enfrentamos, también sabemos que la comunidad internacional deberá actuar concertadamente empleando los recursos idóneos para brindar asistencia a los países afectados y tomar medidas para evitar la expansión del virus.

Damas y caballeros,

Acabo de mencionar la necesidad de una seguridad alimentaria. La Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, llevada a cabo en dos mil doce (2012) en Addis Abeba, Etiopía, declaró el dos mil catorce (2014) como el Año de la Agricultura y Seguridad Alimentaria en África. Esto marcaría el décimo (10<sup>o</sup>) Aniversario de la adopción del Programa Integral de Desarrollo de la Agricultura en África.

En la última década, la agricultura y seguridad alimentaria africanas fueron siempre cuestiones importantes en la agenda de políticas a niveles nacional, regional, continental y global.

Nos complace confirmar que el comercio agrícola mundial ha aumentado y el comercio entre países africanos en los últimos años ha ido en ascenso.

La conferencia, que se centra en este y otros hallazgos del Informe Anual de Tendencias y Perspectivas del África (ATOR), es organizada por la Comisión de la Unión Africana en asociación con el Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria (IFPRI).

El informe halló que las exportaciones agrícolas de África representaban el tres punto tres (3.3) por ciento del comercio agrícola mundial

en el periodo dos mil nueve-dos mil trece (2009-2013), muy superior al uno punto dos (1.2) por ciento de mil novecientos noventa y seis-dos mil (1996-2000). Si bien aún es poco, este salto es un aumento del triple, es más, las exportaciones agrícolas de África se han cuadruplicado en términos de valor y se han duplicado en términos calóricos.

Los hallazgos son importantes porque el comercio agrícola en general y el intraafricano en particular pueden ser un elemento vital para que los pobres y vulnerables sigan siendo resilientes ante shocks económicos y eventos climáticos severos.

Según Ousmane Badiane, Director para África en el IFPRI: “La situación es muy diferente que la de los años sesenta (1960s), cuando los países africanos dominaban los mercados globales, el reciente desempeño indica que África puede ser de nuevo un actor principal. Ahora los países necesitan mantener las políticas y reformas institucionales y elevar las inversiones que hagan posible este cambio.”

El informe atribuyó la creciente participación de África en cuanto exportaciones agrícolas mundiales a las mejoras en la infraestructura comercial, tales como las telecomunicaciones, el éxito en la integración de mercados regionales y globales a través de acuerdos de comercio preferenciales, a un mayor crecimiento económico, y a un aumento en el precio a nivel mundial de algunas materias primas.

Merece mencionarse que el Año Africano de la Agricultura y Seguridad Alimentaria se conmemora el dos mil catorce (2014) después de las celebraciones del cincuentenario (50<sup>o</sup>) de la Unión Africana, particularmente en un momento en que está deliberándose el punto central de la Agenda dos mil sesentaitrés (2063) de la Unión Africana, específicamente: “Marco Estratégico Compartido para un Crecimiento Inclusivo y Desarrollo Sostenible”.

La Cumbre de la Unión Africana realizada en Addis Abeba, Etiopía, en mayo de dos mil trece (2013), adoptó una Declaración Solemne mediante la cual los Jefes de Estado y de Gobierno, volvieron a comprometerse con el desarrollo y el progreso tecnológico acelerado del continente. De este modo, se comprometieron a hacer avances en las siguientes ocho áreas clave: Identidad y renacimiento africanos; Continuar la lucha contra el colonialismo y el derecho a la autodeterminación de los pueblos; Agenda de Integración; Agenda para el Desarrollo Social y Económico; Agenda de Paz y Seguridad; Gobierno Democrático; Destino de África; y Lugar de África en el mundo.

Estas ocho áreas clave son la base sobre la cual se desarrollará la Agenda dos mil sesentaitrés (2063).

Para este fin, la Unión Africana está trabajando en amplias consultas a nivel continental con diferentes sectores, para solicitar el aporte de todos los africanos para la Agenda dos mil sesentaitrés (2063).

Igualmente, se espera que cada País Miembro de la Unión Africana lleve a cabo sus propias consultas nacionales. En Sudáfrica ya se comenzó con esta tarea.

Ahora pasaré a la parte austral de África. En la reciente Cumbre de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) realizada en Zimbabwe, Sudáfrica fue elegida por unanimidad por sus quince (15) Jefes de Estado y de Gobierno conformantes para presidir el Órgano de la SADC para la Cooperación Política, de Defensa y de Seguridad. Durante su presidencia, Sudáfrica encabezará las misiones de observadores electorales de la SADC en varios países incluyendo Mozambique, Botsuana y Namibia. Confiamos plenamente en los procesos democráticos de nuestros países vecinos y esperamos elecciones pacíficas.

Finalmente, permítanme expresar dos mensajes de celebración:

Primero: celebrar el vigésimo (20<sup>o</sup>) aniversario de las relaciones diplomáticas de Sudáfrica con el Perú. En los veinte (20) años de nuestras renovadas relaciones diplomáticas, hemos creado fuertes lazos de amistad entre nuestros gobiernos y nuestros pueblos. Consideramos el Día de la Amistad Perú-África como una importante oportunidad para consolidar estas relaciones

Segundo: junto con nuestros amigos y hermanos también estamos celebrando veinte (20) años de democracia sudafricana, de la que no se puede hablar sin rendir homenaje a sus fundadores. Entre muchos liberacionistas y veteranos, Nelson Rolihlahla Mandela es reconocido universalmente como el arquitecto y la inspiración para la formación de la nueva nación sudafricana; él sentó un ejemplo para el mundo. El año dos mil catorce (2014) es ocasión de gran importancia para nosotros reflexionar sobre cómo se lograron nuestra libertad y democracia, el progreso que hemos alcanzado y cómo nosotros, como sudafricanos, vamos a trabajar juntos para llevar adelante nuestra Visión dos mil treinta (2030). Como país, hoy estamos mejor que en mil novecientos noventaicuatro (1994), cuando tuvimos nuestras primeras elecciones democráticas.

## Simposio sobre relaciones de África con América Latina y el Perú

Reconocemos la solidaridad de los movimientos antiapartheid en todo el mundo, especialmente de nuestros hermanos africanos algunos de los cuales están presentes hoy aquí, incluyendo países como el Perú, que no vio nuestra lucha por estar a tanta distancia, pero se opuso al injusto sistema del apartheid.

Reconocemos en particular el rol de un peruano eminente, el Embajador Javier Pérez de Cuéllar, quien era un activista anti-apartheid en las Naciones Unidas.

Es también gracias a esos esforzados activistas que hoy podemos estar aquí orgullosos de representar a una nación libre y democrática y cumplir nuestra tarea en el contexto mundial.

Quisiera aprovechar esta oportunidad, en nombre de mis colegas de las otras embajadas africanas, para agradecer al Ministro de Relaciones Exteriores por realizar este evento, que cada año crece en magnitud e importancia. El formato de este año es distinto y esperamos en los próximos años poder aprovechar las oportunidades creadas a través de este espacio de encuentro.

Muchas gracias.

# África y el Perú en la política exterior de Marruecos

## Discurso de la Embajadora del Reino de Marruecos, Excelentísima señora Oumama Aouad

Excma Embajadora Liliana De Olarte, Directora de la Academia Diplomática del Perú, “Javier Pérez de Cuéllar”

Excmo Embajador Santiago Marcovich, Director General de África, Medio Oriente y Países del Golfo,

Excmos Embajadores de los países africanos residentes y concurrentes en el Perú

Honorables miembros de la cancillería peruana

Damas y Caballeros

Es realmente un honor y un placer renovado tomar la palabra en este prestigioso recinto que es la Academia Diplomática del Perú. Ya son varios los encuentros en los que he participado gracias a la amable invitación de la Cancillería peruana y de su directora, la Embajadora Liliana de Olarte, gran figura y digna representante de la diplomacia peruana en femenino.

Pero las circunstancias y el tema que nos unen hoy son novedosos y sumamente interesantes por la presencia de tantos embajadores africanos en este conversatorio. Por lo que permítanme agradecer y felicitar vivamente a la Dirección General de África, Medio Oriente y Países del Golfo, por esta iniciativa portadora de una visión de porvenir y que demuestra el interés por África en la política exterior peruana.

La cooperación sur-sur siempre ha sido prioritaria en la política exterior marroquí, y lo es cada vez más. Éste es el caso con los países de África, nuestro continente de pertenencia, y con el Perú, un país central en América del Sur, cuyo desarrollo socio-político y crecimiento económico lo están convirtiendo en una potencia regional.

Recién salido de la tutela colonial, Marruecos establece relaciones diplomáticas con los países de América Latina. Este año celebramos el quincuagésimo aniversario de nuestras relaciones diplomáticas con el Perú. Pero en realidad, los vínculos que nos unen, datan de hace 5 siglos, desde la llegada de los españoles acompañados por moriscos y esclavos negros.

El encuentro histórico entre nuestras culturas africanas y las culturas latinoamericanas ha dejado profundas huellas en las artes, en la música, en la danza, en la gastronomía, en las tradiciones y la huella más duradera está en la mezcla de sangres, en el mestizaje, porque como reza el dicho peruano:

*“Quien no tiene de Inca, tiene de Mandinga”*

Hoy en día los afro-descendientes latinoamericanos pueden enorgullecerse de todos los aportes negros a la identidad de sus países, a su cultura y a su economía, porque la mano de obra de los africanos ha sido decisiva en la prosperidad de las regiones costeras en las que se radicaron.

Me da mucho gusto ver, cómo desde que estoy aquí en el Perú, la revalorización del legado africano y la reivindicación de los propios afro-peruanos es cada vez más importante. He tenido la oportunidad de conocer a espíritus luchadores que desde el arte, desde la Academia o desde ONGs, están liderando un admirable trabajo de concientización tanto de la comunidad como del resto de la sociedad y de las autoridades.

Saludo igualmente la voluntad de las autoridades peruanas, que sea el Congreso de la República, la Cancillería o el Ministerio de Cultura, en promocionar a los descendientes africanos y luchar contra las discriminaciones y marginalización que los aquejaban. Gracias a estos esfuerzos se está rescatando del olvido la presencia africana en el Perú y se le está dando el debido reconocimiento y la merecida visibilidad.

Esta comunidad afrodescendiente es pues el mejor puente histórico y humano entre nuestras regiones y nuestras culturas.

Los vínculos de Marruecos con los pueblos y países hermanos de África, tienen una profundidad y una solidez nunca desmentidas y cada vez más reforzadas por una voluntad política.

La proyección africana de la política exterior marroquí no data de hoy. Siendo uno de los primeros países africanos en independizarse, en 1956, Marruecos emprendió una política de apoyo diplomático, económico, logístico y militar a los movimientos independistas invocando a la unidad y solidaridad de los pueblos africanos.

Traeré a colación un solo ejemplo ilustrativo de dicha constante vocación solidaria de Marruecos con las causas africanas: es el apoyo y la protección que le dio el gobierno marroquí al gran líder africano Nelson Mandela en los albores de su lucha por liberar a su país del yugo de la opresión y del apartheid.

Durante 2 años, entre 1960 y 1962, el padre de la Nación sudafricana se radicó en Marruecos, conoció a otros movimientos africanos de liberación a los que mi país acogía y alentaba en su lucha por la libertad y la independencia de sus respectivos países.

El liderazgo político, económico, cultural y espiritual del que Marruecos goza hoy en su continente, echa sus raíces en la remota, fructífera y fraternal historia que lo vincula con los países africanos.

Pero más que del pasado, quiero hablarles del presente y del porvenir. Ratificando su profundo anclaje en el continente africano, Marruecos ha puesto a África en el centro de las prioridades diplomáticas, gracias a la voluntad política de S.M. el Rey Mohammed VI. En los 15 años de su reinado el Monarca ha realizado más de 25 los viajes oficiales en 15 países africanos.

Permítanme darles algunos ejemplos ilustrativos de la importante cooperación multidimensional que está llevando Marruecos con los países hermanos de África desde una perspectiva solidaria y con un espíritu de profunda confraternidad.

Cooperación en el ámbito político. Marruecos juega un papel sumamente importante y decisivo en la estabilidad y la seguridad en la región sahelosahariana amenazada como ustedes saben por el terrorismo de unos grupos fanáticos.

Marruecos contribuye activamente en la reconstrucción nacional y la reconciliación política en países como Mali o Cote d'Ivoire devastados por los conflictos políticos y étnico-religiosos.

Este rol de pacificación y reconciliación en la región africana Marruecos lo ha ratificado en su último mandato en el Consejo de seguridad, durante los dos últimos años como miembro no permanente.

Además con los países subsaharianos tenemos profundos vínculos espirituales y religiosos que se han tejido a lo largo de los siglos de historia compartida.

En la región del Sahel, los grupos extremistas, algunos como el grupo terrorista AQMI, ramificación de la tristemente célebre red de Al Qaeda, están amenazando la seguridad y la estabilidad de toda la región. En este tema la contribución de Marruecos es decisiva y consiste en contribuir a restaurar un clima de tolerancia religiosa y étnica, ayudando en la difusión y salvaguardia de los valores del Islam moderado. Existe un programa de capacitación de los imames de países africanos llevado por Marruecos a Mali, y otros países, como Libia o Túnez.

En estos países, los imames marroquíes o predicadores que dirigen la oración en la mezquita, apoyan a sus pares africanos en la restauración de un clima de tolerancia y paz, contrarrestando el radicalismo de los grupos fanáticos que siembran el odio y la violencia.

Además de este sector cultural y religioso, mi país contribuye también en el sector educativo: más de 8000 estudiantes africanos cursan estudios superiores en Marruecos, la inmensa mayoría de ellos benefician de becas del gobierno marroquí.

Cooperación en el ámbito de la transferencia tecnológica de la salud, de la ayuda humanitaria y, en el desarrollo humano. Déjenme darles un solo ejemplo de esta solidaridad con los países hermanos gravemente afectados por la epidemia del ébola, en vías de ser una pandemia. Hace unos meses, la mayoría de las compañías aéreas extranjeras que atienden a algunos países africanos, decidieron cancelar algunos de sus vuelos para evitar el contagio. Marruecos decidió mantener todos sus vuelos a través de la compañía nacional, Royal Air Maroc, manifestando así su solidaridad y su decisión de romper el cerco para no aislar a los pueblos afectados, y acrecentar su sufrimiento.

## Cooperación en el ámbito económico

Marruecos es el primer inversor en el África Occidental y el segundo inversor en África después de Sudáfrica. Estas inversiones se dan en los sectores bancario, de las telecomunicaciones, de las infraestructuras, de transporte, entre otros

Ya en el año 2000 Marruecos había sufragado la deuda de los países africanos menos adelantados.

Justo ahora, en estos días se está celebrando en la ciudad de Marrakech, la Novena Sesión del Foro para el Desarrollo de África. Esta iniciativa de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África cuenta además del alto patrocinio de S.M. el Rey, con la participación de 800 personalidades, entre ellas Jefes de estado, Jefes de Gobierno, Ministros, empresarios, expertos etc. Están reunidos ahora en Marruecos para reflexionar sobre estrategias, nuevos mecanismos y marcos institucionales de desarrollo, porque África no puede seguir dependiendo de las ayudas al desarrollo. En palabras de nuestro Monarca, África necesita no sólo “ayuda humanitaria sino partenariados mutuamente beneficiosos” (Discurso S.M. ONU) “partenariados ganador-ganador más que asistencia condicionada.”

No olvidemos que, pese a las dificultades y desafíos con los que se enfrentamos, los países africanos tenemos un potencial de desarrollo enorme, con un crecimiento económico, en ciertos casos de dos dígitos desde hace algunos años. África atesora igualmente las mayores extensiones de tierras agrícolas fértiles en el mundo, además de otras riquezas del suelo y del subsuelo. Por eso tenemos que obrar por:

“el surgimiento de una nueva África orgullosa de su identidad: una África moderna y liberada de las ideologías y de los arcaísmos, audaz y emprendedora”

Así lo recuerda S.M. a los participantes en el Foro para el desarrollo de África:

“Los intercambios comerciales de nuestro continente con el resto del mundo han registrado un aumento del 200 por ciento desde el año 2000. La población africana alcanzará 2 mil millones de personas en el horizonte de 2050, lo que permite a África perfilarse, y con razón, como la juventud del mundo”

## Simposio sobre relaciones de África con América Latina y el Perú

En el discurso que ha dirigido a la 69 Asamblea General de la ONU, S.M. El Rey exhortó a que el mundo entero tome en cuenta su responsabilidad respecto de nuestro continente.

En este “Llamamiento para hacer justicia con los países en desarrollo, particularmente en África”, el Monarca recuerda que:

“Los países colonizadores asumen una responsabilidad histórica en las difíciles condiciones, y a veces dramáticas, que viven algunos países del sur, sobre todo en África”

“Es imprescindible tratar estos países con mayor realismo y prudencia, comprendiendo sus condiciones con respeto a sus procesos democráticos y de desarrollo.

Sin pedir permiso a nadie para colonizar países del sur, algunos países occidentales, no sólo dejan de presentar el apoyo necesario a sus pueblos sino que insisten en imponer sus drásticas condiciones a dichos países, obstaculizando así su natural marcha hacia el progreso.

(...) “Los países occidentales y las instituciones que de los mismos dependen, sólo saben dar lecciones...Sin embargo, en cuanto al apoyo muy escaso y siempre condicionado:”

Sólo una cooperación sur-sur, realmente solidaria, una cooperación horizontal mutuamente beneficiosa podrá romper el esquema jerárquico de tipo vertical, norte-sur.

Si apostamos por la cooperación Sur-Sur, vemos que las cifras manifiestan una realidad muy por debajo del potencial de nuestra cooperación económica. En 2013 las exportaciones del Perú a África sumaban 300 millones de dólares y las importaciones 1300 millones. Marruecos es el segundo cliente africano del Perú y su 4to proveedor.

Por su proyección estratégica y su liderazgo en el continente africano, Marruecos se presenta como la mejor puerta de entrada del Perú a los países africanos, como lo es ya con algunos países europeos y con Estados Unidos.

Saludamos la apertura de 3 oficinas comerciales del Perú en África y particularmente en Marruecos, que con y la Alianza del Pacífico en la que Marruecos es miembro observador, ofrecen grandes oportunidades para una cooperación triangular.

Para acabar, permítanme citarles una frase sacada del discurso que dio S.M. el Rey Mohammed VI un Foro Económico celebrado este año en Abidjan, capital de Cote d'Ivoire:

“Si bien el siglo XX ha sido el de la independencia de los Estados Africanos, el siglo XXI será el de la victoria de los pueblos contra el subdesarrollo, contra la pobreza y contra la exclusión”

Ojalá podamos contagiarlos a los peruanos con esta fe en nuestra África y este sueño africano que queremos y podemos construir con ustedes!

# Le Burkina Faso Et L'Amérique Du Sud, Une Relation Prometteuse, Exemple du Pérou

**Embajador de Burkina Faso, Excelentísimo señor  
Alain Francis Gustave Ilboudo**

Excellence Monsieur le Directeur Général pour l'Afrique, le Moyen Orient et les Pays du Golf;

Excellence Madame la Directrice de l'Académie Diplomatique du Pérou "Javier Pérez de Cuéllar"

Excellences Mesdames et Messieurs les Chefs de Missions Diplomatiques;

Mesdames et Messieurs;

Honorables invités.

Excellence Monsieur le Ministre des Relations Extérieures;

Je voudrais vous réitérer ma reconnaissance pour l'aimable invitation que vous avez bien voulu m'adresser pour participer à la présente célébration de la Journée d'Amitié Pérou-Afrique.

L'initiative de l'institution d'une telle journée nous conforte en ce qu'elle traduit tout l'intérêt que votre pays accorde au renforcement de ses relations avec l'Afrique.

La présente communication se veut être un éclairage sur les motivations de la présence du Burkina Faso en Amérique du Sud et particulièrement au Pérou.

Elle s'articulera essentiellement sur deux parties: d'une part, une présentation générale du Burkina Faso et d'autre part, sa politique étrangère pour les pays d'Amérique du Sud et particulièrement pour le Pérou.

## **I- Présentation Du Burkina Faso**

Il s'agit de donner des informations de base sur le pays afin de le connaître un peu plus et de mieux cerner sa démarche.

### **A- Données géographiques**

Le BURKINA FASO est un pays sahélien enclavé au cœur de l'Afrique Occidentale. Il partage ses frontières avec six autres pays : le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Niger et le Togo.

Il a une superficie de 274 200 Km<sup>2</sup>.

Sa capitale est Ouagadougou.

### **B- Données démographiques**

– La population est d'environ 17 millions d'habitants, dont 46% a moins de 15 ans

– Les femmes représentent 51,7% contre 48,3% d'hommes

– L'espérance de vie est de 56 ans

– La croissance démographique : 3,1%

– Le taux de scolarisation : 81,3%

### **C- Données économiques**

Le PIB: 12 milliards US\$

Croissance: 5,2%

Taux d'inflation: 2,9%

Importations: 26.442 milliards de USD

Exportations : 2.394 milliards de USD

### ***1- Agriculture***

Le Burkina Faso est un pays essentiellement agricole en dépit des aléas climatiques qui affectent cette activité. L'agriculture occupe 80% de la population active et contribue pour 33,8% au PIB.

Les principales productions sont:

- Le coton : 766.221 tonnes (Premier en Afrique)
- Les céréales (mil, maïs, riz) : 4.869.723 tonnes
- Les fruits et légumes (tomate, oignon, mangue) : 550.000 tonnes
- Les oléagineux (sésame, arachide, soja) : 508.146 tonnes
- Autres cultures vivrières (igname, haricot) : 919.485 tonnes

Afin de booster son développement, le Burkina Faso a opté pour l'approche «Pôles de croissance». Le premier pôle de croissance appelé «**Bagré Pôle**» a été créé dans la région de l'Est autour du barrage hydroélectrique de Bagré pour promouvoir l'agro-business.

Mais, des possibilités de développement de l'agriculture existent dans d'autres régions du pays (vallée du Sourou, Samandeni, Kompienga) qui disposent toutes d'importantes infrastructures hydroagricoles.

### ***2- Industrie***

L'industrie concerne principalement l'agroalimentaire, les boissons, les textiles, les cuirs et peaux. Elle contribue pour 24,3% au PIB.

### ***3- Transports***

Tous les axes routiers reliant le Burkina Faso aux pays frontaliers sont bitumés atténuant l'enclavement du pays. Des efforts sont consentis par le gouvernement pour construire un réseau routier intérieur de même niveau, afin de désenclaver les différentes régions du pays.

Un chemin de fer de 1.262 km relie Kaya (Centre Nord) à Abidjan (Côte d'Ivoire) et est prévu pour s'étendre jusqu'à Niamey, capitale du Niger.

Les aéroports internationaux de Ouagadougou et de Bobo Dioulasso (deuxième ville) permettent des liaisons aériennes avec tous les pays de la sous-région et le reste du monde.

#### **4- Energie**

Avec un parc de 27 centrales thermiques et 04 centrales hydroélectriques, le taux d'électrification n'est que de 16,38%, et ne concerne principalement que le milieu urbain.

En vue de préserver l'environnement et d'alléger sa facture pétrolière, le Burkina Faso a entrepris de développer l'énergie solaire comme source alternative pour faire face à une demande croissante.

#### **5- Mines**

Le principal minerai est l'or dont le Burkina Faso est le 4ème producteur en Afrique avec 40 tonnes/an.

Le pays dispose d'autres minerais non encore exploités tels du manganèse, du zinc, du cuivre, du phosphate, du calcaire, de la bauxite, etc.

#### **D- Culture**

Le Burkina Faso est un pays de culture qui abrite plusieurs manifestations de notoriété internationale au nombre desquelles je citerai:

- le Festival Panafricain du Cinéma et de la Télévision de Ouagadougou (FESPACO), rendez-vous incontournable du 7ème art africain depuis sa création en 1969, qui se tient courant février-mars des années impaires;
- le Salon International de l'Artisanat de Ouagadougou (SIAO) se tient courant octobre les années paires;
- la Semaine Nationale de la Culture (SNC);
- les Nuits Atypiques de Koudougou (NAK);
- le Salon International du Tourisme et de l'Hôtellerie de Ouagadougou (SITHO); et j'en passe.

Le secteur des services intervient pour 41,9% au PIB.

#### **E- Politique de développement**

Confronté à des conditions géo climatiques défavorables et à un environnement international difficile, le Burkina Faso élabore et exécute des plans et programmes stratégiques pour son développement.

Le Gouvernement s'est ainsi doté d'un référentiel de politique de développement économique et social sur la période 2010-2015 dénommé «Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable» (SCADD) dont les objectifs sont entre autres :

- 1- réaliser une croissance économique forte et soutenue,
- 2- réduire la pauvreté et la faim,
- 3- assurer l'éducation pour tous,
- 4- promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes,
- 5- assurer le plein emploi des jeunes,
- 6- réduire la mortalité infantile et améliorer la santé maternelle,
- 7- combattre le VIH, le SIDA, le paludisme et autres maladies
- 8- assurer un environnement durable.

Ces efforts ont permis au Burkina Faso d'enregistrer pendant plusieurs années consécutives, un taux moyen de croissance de l'ordre de 5%, et de réaliser des investissements conséquents dans de nombreux domaines, notamment, la santé, l'éducation, l'agriculture, l'hydraulique, les infrastructures routières et énergétiques.

En résumé, le Burkina Faso se caractérise par:

- 1- Une stabilité politique et institutionnelle fondée sur une quête permanente du dialogue social et du consensus politique;
- 2- Un contexte macroéconomique stable et durablement assaini;
- 3- Un choix résolu pour une économie libérale ouverte sur l'extérieur;
- 4- Un cadre législatif et réglementaire propice, novateur et particulièrement incitatif, avec une politique ferme de protection, de garantie et de promotion des investissements;
- 5- Une zone de stabilité monétaire, avec une monnaie commune au sein de l'UEMOA, librement convertible avec une parité fixe par rapport à l'euro;
- 6- Une population jeune, dynamique, entreprenante et une main d'œuvre abondante et réputée travailleuse;
- 7- Une position géographique centrale au cœur de l'Afrique de l'Ouest, de la CEDEAO et de l'UEMOA. Une frontière commune avec six Etats de la CEDEAO et cinq Etats de l'UEMOA, donnant accès à un marché potentiel de 73 millions d'habitants dans l'espace de l'UEMOA et de plus de 280 millions dans l'espace CEDEAO;

- 8- Un environnement juridique et judiciaire porteur, un droit des affaires harmonisé et en constante amélioration dans le cadre de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA);
- 9- Un réseau routier international de bon niveau, assorti d'un système de transit international performant, faisant du Burkina un carrefour des échanges des pays de l'UEMOA et de la CEDEAO;
- 10- Des potentialités économiques énormes et encore insuffisamment exploitées dans les domaines de l'agriculture, des mines, de l'industrie, du tourisme et des services.

## **II- Politique Etrangere Du Burkina Faso**

Pays enclavé, la politique étrangère du Burkina Faso est fortement influencée par sa situation géographique. Cette politique comporte deux axes, la Paix et le Développement, autour desquels s'organise l'action diplomatique.

Ce faisant, le Burkina Faso est fortement attaché aux relations de bon voisinage et à l'interdépendance communautaire, au raffermissement des liens actifs entre les peuples.

Fidèle aux valeurs de paix et de sécurité sans lesquelles rien de durable ne peut être construit, le Burkina Faso ne ménage aucun effort pour apporter sa contribution au maintien de la stabilité et de la paix dans notre région.

De même, il participe activement au renforcement des ensembles régionaux d'intégration et de développement: Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA); Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO); Union Africaine (UA), pour ne citer que ceux-là.

### **A- De la politique extérieure envers l'Amérique du Sud**

Pendant longtemps, le Burkina Faso a été absent de la région Sud de l'Amérique. Afin de combler ce vide qui n'avait que trop duré, le Burkina Faso a entrepris d'établir des relations diplomatiques avec tous les pays d'Amérique du Sud.

Dans sa volonté de rapprochement, le Burkina Faso a décidé d'avoir une présence permanente sur le continent sud-américain. Cela s'est traduit par l'ouverture d'une représentation diplomatique résidente à Brasilia.

Par ailleurs, le Burkina Faso soutient et participe activement aux activités du Forum Afrique-Amérique du Sud (ASA)\* en tant qu'instrument de coopération solidaire pour promouvoir le développement aux plans économique, social, politique et environnemental entre deux régions qui sont liées par l'histoire et la culture.

Le Burkina Faso a foi en ce cadre de coopération Sud-Sud qui a commencé à porter des fruits, mais qui gagnerait à être consolidé au niveau institutionnel.

## **B- De la politique extérieure envers le Pérou**

Concernant le Pérou, la volonté de rapprochement s'est traduite par l'établissement de relations diplomatiques entre nos deux pays et la nomination d'un Ambassadeur du Burkina Faso auprès du Pérou. La présentation, le 18 juin 2014, à Son Excellence Monsieur Ollanta HUMALA TASSO, Président de la République du Pérou, des Lettres de créance de l'Ambassadeur du Burkina Faso ouvre la voix pour une intensification des relations.

Aussi, en vue de donner corps à ces relations, nos deux pays ont-ils initié un projet d'Accord Cadre de Coopération qui devra servir de référentiel à leur coopération qu'ils veulent multiforme et fructueuse.

Le Burkina Faso voudrait s'inspirer des expériences du Pérou dans divers domaines.

D'ores et déjà, nos délégations collaborent dans le cadre des organisations internationales.

Les échanges commerciaux, les investissements, les infrastructures, les télécommunications, les mines, la culture apparaissent comme des secteurs très porteurs d'intérêt pour les deux Parties.

---

\* L'ASA regroupe actuellement 66 Etats, les 54 pays d'Afrique et 12 d'Amérique du Sud (Argentine, Brésil, Bolivie, Colombie, Chili, Équateur, Guyana, Paraguay, Pérou, Suriname, Uruguay et Venezuela).

En outre, pour une meilleure connaissance mutuelle, le Burkina Faso souhaite la participation du Pérou aux événements culturels majeurs du Burkina Faso (FESPACO, SIAO). Pour ce faire, des invitations seront adressées aux autorités Péruviennes.

Pour l'heure et en raison de sa très riche production cinématographique, le Burkina Faso a offert de présenter, dans le cadre de la présente célébration, un film du réalisateur burkinabè Daniel Kollo SANOU intitulé «TASUMA» (le feu), ceci en avant-goût des futures échanges.

Le Burkina souhaite résolument construire avec le Pérou un partenariat mutuellement avantageux et ne ménagera aucun effort à cet égard.

Je vous remercie pour votre attention.

# The Egyptian Foreign Policy and South America

**Embajador de Egipto, Excelentísimo señor  
Ahmed Salama**

At the beginning I would like to thank the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Peru for the organization of this event on the occasion of the Afro Peruvian friendship day.

I will talk about two points:

Egyptian foreign policy after the changes that Egypt witnessed in the last few years.

The relation between Egypt and South America, and specifically with Peru.

These principles of the Egyptian Foreign policy are based upon:

The establishment of regional and world peace and stability.

The adoption of a balanced foreign policy.

The adherence to principles of international law.

The focus on the economic dimension and development in our international relations.

The objectives of our policy is to secure the Egyptian national security and stability and to achieve the welfare and prosperity through development.

The spheres we are traditionally moving within are Arab and African regions. Asian and South American countries represent a third circle that we are keen to cement our relations and cooperation with.

The fight against the terrorism and the exchange of the economic and development experiences are also two issues that occupy important positions in the priorities of our foreign policy.

### **The relations with South America:**

The decade of the sixties was important in the history of the relation between Egypt and South America. The awareness was raised back then in Egypt of the common aspects with many South American countries, such as the economic situation, the past suffering of the colonial history, and the desire to adopt an independent and non-aligned foreign policy in a deeply polarized world.

Diplomatic relations were established and embassies were opened in most South American countries. Egypt has 9 resident embassies in South America, and only one non-resident embassy. In Central America 3 resident embassies exist.

Despite this early conscience of the possible opportunities of cooperation, we have to admit that the political will was not matched with a real effort on economic level.

The reasons are understandable though. We can not deny that each side back then had its own preferential traditional geographical regions to cooperate with.

We have also to admit that in the following decades and with the huge change of the shape of the world and the decreasing role of the non-aligned movement, even the political will seemed less strong.

Fortunately, with the beginning of the 21st century and again with the constant change in many concepts and the introduction of new ones like globalization and the necessity of the collective regional and international efforts in order to guarantee a better and more prosperous life for our peoples, Africa and the Arab world and South America found again new roads of meeting. The African- South American path that held its last summit in Equatorial Guinea in 2011, and Arab South American ASPA whose last summit was held in Lima 2012.

### **Relations with Peru**

The Egyptian embassy opened in Lima in 1963. The first Egyptian ambassador arrived in 1964.

The relations are good and friendly with no fluctuations along their history.

The highest mechanism of dialogue is at the level of Deputy Minister on the Peruvian side, and Assistant Minister on the Egyptian side. It was established upon a memorandum of understanding signed in 2004. It has been held 4 times since and its last session was convened in Cairo in 2011.

The two countries concluded many agreements in the fields of culture, education, communications, diplomacy, and agriculture.

The two sides offer educational and training scholarships: the Egyptian International Center of Agriculture offers annually 5 training programs and The Peruvian Diplomatic Academy also offers the Egyptian junior diplomats the opportunity to join its academic and training programs.

There are ongoing discussions to conclude agreements in the fields of fisheries and agricultural researches.

New fields of cooperation are under study from both sides in sectors of water management and museums. The Peruvian National Library and Bibliotheca Alexandria also discuss possible means of cooperation.

The main point of weakness in our relationship is the low volume of trade. The lack of the knowledge of what each side can offer and the geographical distance, in my opinion, are the main reasons behind it. We consider this issue now our main challenge that we have to overcome bit by bit through giving the business sector the chance to meet.

I am very optimistic with the future relations, and there are positive pointers which justify it:

- A more open-minded approach in Egypt after January 25, 2011 towards the cooperation with new markets in new geographical regions.
- The impressive economic performance achieved by Peru, which represents a point of attractions.

The growing conscience of the African component in the Peruvian society that, in my opinion, could help to open up opportunities in cultural cooperation among others.

# Foreign Policy Towards South America

**Embajador de Namibia, Excelentísimo señor  
Lineekela J. Mboti**

“My proudest act was when I administered the oath of office to Sam Nujoma as first President of an independent Namibia”

I thank the Ministry of Foreign Affairs for the invitation to participate in this important seminar titled “The Foreign Policy of the Governments of Africa to Latin America, and particularly to Peru”. I will use this opportunity to expand and explain in particular the foreign policy of Namibia and cooperation with Peru.

Let me therefore begin by acknowledging the importance of the name bestowed to this Diplomatic Academy “Javier Pérez de Cuéllar”, not only to Peru but to my country Namibia. I am talking of a seasoned, competent and extraordinary diplomat.

Namibians vividly recall the role played by Ambassador Javier Pérez de Cuéllar in the decolonization process of our country and Southern Africa, in his capacity as Secretary General of the United Nations.

In modern history of Namibia he is remembered as a midwife, who ensured competently and diligently that a new baby called Namibia was born peacefully on 21 March 1990, as a sovereign, independent and democratic nation. We continue to wish him good health.

Indeed this Academy, named after an extraordinary Peruvian diplomat, brings a wealth of emotional memories to us, Namibians.

## AFRICA - SOUTH AMERICA RELATIONS

The friendly relations and co-operation which so happily exist between Africa and South America are in conformity with the United Nations

Charter, Chapter 1, Article 1, which states that the purposes of the United Nations are:

- 1) “To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;
- 2) To develop friendly relations among Nations based on respect for the principle of equal rights and self determination of peoples and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;
- 3) To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social cultural or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction to race, sex, language or religion; and
- 4) To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.”

Africa and South America continue to play an important role in promoting international peace and Security and foster mutual beneficial relations among the Member States of United Nations.

Admittedly, out of 193 UN Member States, the majority belongs to Africa, Latin America and Caribbean countries. Thus the need to strengthen, among others, trade, economic, cultural and scientific cooperation between our continents, thereby improving the living standards of our peoples.

We have the numerical advantages in the international system, and therefore we should unite and speak with one voice, continuing to demand the reform of the United Nations especially the enlargement of the UN Security Council and other international organizations to effectively and adequately represent the interests of the developing countries.

Ladies and gentlemen, as we are all aware, Africa and South America were a sole continent years back, though with time our lands drifted apart as different continents. Yet, with cultural similarities and identities, we are bound together by history and culture.

It is in this context that African and South American leaders met in Abuja, Nigeria on 30 November 2006 to establish the Africa South America partnership (ASA), a commendable vehicle to promote South-South Cooperation between the two continents.

Our visionary leaders, inter alia, have the desire to increase trade and economic cooperation, exchange researches and adaptations, promote culture and education and deepen people to people conducts.

They called upon us to fight poverty, hunger and diseases on our continents. Understandably, non-alignment is a key pillar of our foreign policy in the international system, as we demand a just international system and a non discriminatory international economic order (WTO, DOHA negotiations, etc).

## NAMIBIA – PERU RELATIONS

The Namibian Constitution, Article 96, states that the State shall endeavor to ensure that in its international relations it:

- “Adopts and maintains a policy of non-alignment;
- Promotes international co-operation, peace and security;
- Creates and maintains just and mutually beneficial relations among nations;
- Fosters respect for international law and treaty obligations;
- Encourages the settlement of international disputes by peaceful means.”

Namibia is a product of the international community and therefore abides to promote peace, justice and equality in the international system.

- The history of over hundred years of colonialism and Apartheid taught us some fundamental lessons, including international solidarity, peaceful coexistence and good neighborliness (SADC Organ on Defense, Security and Politics; African Union Peace and Security Council, and UN Human Rights Council).
- Peru and Namibia established diplomatic relations at Ambassadorial level already in 1990 and since then, the two countries are enjoying excellent bilateral relations. We support one another at the United Nations and promote our foreign policy values as members of the G-77 and China, ASA and Non-Align Movement, etc.

- Our Governments have created a conducive environment for trade and economic cooperation, determined to foster mutual beneficial relations.

Namibia is renowned as a global mining country, producing rich alluvial diamond, gold, copper, uranium, lead, zinc and other base metals. It is the third largest producer of uranium in the world, one of the top ten diamond producers and top five known reserves for zinc and lead.

The country is well-known for its fishing industry and beef production. We produce good quality beer, table grapes, dates etc. The country has also a higher potential of oil and gas.

- The Namibia National Development Plan 4 encourages effective participation of the Private sector in our economic development as the engine of growth for any modern economy.
- Tourism is the third contributor to the country's GDP. Namibia offers great attractions to both investors and visitors.

Like Peru, Namibia is classified as a high upper middle income country with GDP per capita of US\$ 8,300 although income disparities still continue to exist.

What more can Namibia and Peru do

- Namibia is a dry and arid country where water is a scarce resource, therefore, we can learn from your country about the billboard technology that produces drinkable water. While we have vast contrasting nature, both Namibia and Peru are serious in protecting the environment, since its devastation will negatively affect our development.
- Namibia has adopted a Green Scheme Policy aimed at making the country self sufficient in food production in line with its Vision 2030, therefore possibilities of cooperation exist in agriculture.
- Mining continues to play a pivotal role in transforming the Namibian economy, as it does here in Peru. This is another possible sector for cooperation between our two countries.
- Health, education, training, poverty alleviation programs and disaster risk management are equally important sectors for coope-

ration, as Namibia's Vision 2030 demands a knowledge based economy.

Lastly, the two Ministries of Foreign Affairs can consider an exchange program for Namibia Junior Diplomats to be trained here at the Javier Perez de Cuéllar Academy, for his name will forever be associated with the birth of the Republic of Namibia, and for Peruvian Diplomats to be trained in Namibia within the context of South-South Cooperation.

Muchas gracias!!!

# América Latina – África la relación Perú – Argelia ¿un ejemplo?

**Embajador de Argelia, Excelentísimo señor  
Mohamed Bensabri**

El primer libro que leí, cuando fui nombrado embajador en el Perú, era “Un curé d’Algérie en Amérique latine”, “Un Cura de Argelia en América Latina”, cuyo autor es el Abad Alfred Berenguer, quien, perseguido por su apoyo a la libertad del pueblo argelino, dejó de manera clandestina Argelia para recorrer en los años mil novecientos cincuenta y nueve (1959) y mil novecientos sesenta (1960), toda América latina, desde México hasta Chile, y desde Argentina hasta Cuba. En Lima, fue recibido hasta por el Ministro peruano de Relaciones Exteriores, en su casa particular.

Enviado por el Frente de liberación Nacional (FLN), este hombre de fe y convicción, es, de alguna manera, el primer embajador informal e itinerante de la Argelia combatiente, quien estableció y fortaleció las bases de la amistad y solidaridad de América Latina con el pueblo argelino, sobre todo a través de los Comités de Apoyo a la Independencia de Argelia. De este hecho, él aportó una gran contribución para el voto favorable en la ONU, de la mayoría de los países de América Latina para la autodeterminación y la independencia del pueblo argelino.

Naturalmente, Argelia independiente, no podía apartarse de América Latina. Pese a la situación del país devastado por la guerra y la miseria, y a los pocos recursos que disponía, el Estado argelino empezó a fortalecer sus relaciones con los países latinoamericanos, relaciones que se desarrollaron de manera significativa en los años setenta (70), en particular a través del Movimiento de los No Alineados, que dio una voz audible a los países del Tercer Mundo.

La caída del muro de Berlín, la globalización de la economía, un mundo más multipolar, y la evolución de los conceptos. Argelia africana, árabe y mediterránea, abierta a todas las regiones del mundo, siempre concede un especial interés a las relaciones Sur-Sur, y creó en las potencialidades de esta gran parte del mundo, en términos de desarrollo y por un cierto equilibrio del mundo.

Hoy día, Argelia que mantiene relaciones muy densas y en diversos sectores, con Europa y América del Norte, tiene, por ejemplo, a los Estados Unidos como un socio comercial importante, y construye junto con empresas alemanas o francesas, plantas de fabricación de vehículos, etc. Esto no le impide realizar, y aquí encontramos la dimensión Sur-Sur, una cooperación muy exitosa, lanzando, por ejemplo, sus satélites de observación, en cooperación con la India, desarrollar junto con la Argentina la energía nuclear para una utilización con fines pacíficos, una cooperación ejemplar con Cuba en materia de salud y gestión de hospitales, realizar importantes infraestructuras con empresas brasileñas, o invertir en el Perú en el sector de los hidrocarburos.

Ahora, a fin de respetar el título de la charla de hoy y el período seleccionado, el siglo veinte y uno (21), voy a intentar presentar rápidamente la relación Argelia –América Latina, a través de la relación Argelia Perú, con la ayuda de algunas imágenes, cuadros y videos cortos, para tratar de contestar enseguida la pregunta que consta en el título.

Este primer cuadro muestra los intercambios comerciales de Argelia con los diferentes continentes en dos mil trece (2013). El primer lugar de Europa se explica por la proximidad geográfica, el fuerte potencial de las economías europeas en materia de exportaciones (incluyendo a Rusia), y por el hecho de que la Unión Europea que está ligada a Argelia por un acuerdo de asociación, importa los hidrocarburos de mi país.

Tres gasoductos conectan Argelia con Europa, a través de Marruecos, Túnez y el Mediterráneo para llegar a España e Italia. Más del veinte por ciento (20%) del gas importado por la Unión Europea, es de origen argelino.

América Latina, con seis coma cinco (6,5) mil millones de dólares, sobrepasa un poco los intercambios comerciales de Argelia con África. Brasil y Argentina son el primer y segundo socios latinoamericanos de Argelia. Argentina es el primer proveedor de Argelia, en América Latina.

A título de comparación, el monto de los intercambios comerciales de Argelia con Brasil, sobrepasa el de Argelia con sus primeros socios comerciales en África, vale decir Túnez y Marruecos.

Señoras y señores,

Para abordar ahora la relación Argelia - Perú, cabe mencionar el nuevo impulso muy fuerte y significativo a partir de los años dos mil (2000), vale decir el siglo veinte y uno (21), indicado en el tema de esta charla.

Este nuevo impulso se concretó a través de:

- Primero: La reapertura de las embajadas en Lima y Argel, cerradas temporalmente en los años noventa (90) por motivos estrictamente financieros. Este año es el décimo (10mo.) aniversario de la reapertura de la Embajada de Argelia en Lima.
- Segundo: Es también el décimo (10mo.) aniversario de la llegada o presencia de la empresa argelina SONATRACH en el Perú.
- Tercero: Estos dos eventos fueron rápidamente seguidos por la visita de Estado realizada al Perú por el Presidente de Argelia, en mayo de dos mil cinco (2005). Creo que esta visita a Lima, hasta el día de hoy, es la última visita bilateral realizada por un Jefe de Estado africano.
- Cuarto: Esta reactivación significativa de la relación Argelia - Perú ha sido afirmada y fortalecida con la creación, durante el mismo período, de dos foros de diálogo y cooperación, el ASA, América del Sur - África, y el ASPA, América del sur - países Árabes.
- Quinto: Los intercambios comerciales han registrado, de dos mil cuatro (2004) a dos mil siete (2007), un incremento de doscientos treinta por ciento (230%).

Según las estadísticas peruanas disponibles para los años dos mil dos (2002) a dos mil trece (2013), Argelia fue, totalizando las cifras de estos doce años (12), el quinto (5to.) socio comercial africano del Perú, y su segundo cliente.

A nivel de África del Norte, Argelia se ubica, en el mismo período, en el primer lugar como socio comercial y cliente. Importó más del sesenta

por ciento (60%) del total de las exportaciones peruanas destinadas a esa región de África.

En materia de inversión, me siento orgulloso de que una empresa argelina y por supuesto africana, haya participado a un gran proyecto estructurante en el Perú, que genera hoy más del cuarenta por ciento (40%) de la energía eléctrica del país y noventa y siete por ciento (97%) del gas natural. La empresa SONATRACH, con una inversión de casi mil millones de dólares, forma parte de los dos consorcios que han realizado este gran proyecto: CAMISEA y TGP.

Mejor que hablar de este proyecto, invito a ustedes a visualizar dos videos de dos (2) y tres (3) minutos, presentados por los dos consorcios, en ocasión de la celebración, este año, de su décimo (10mo.) aniversario.

Buenas relaciones políticas y diplomáticas, comercio, inversión, la relación Argelia - Perú se inclina también por la solidaridad y la cooperación.

En términos de solidaridad, quiero mencionar que en dos mil siete (2007), tras el terremoto en Pisco e Ica, Argelia ofreció la segunda mayor ayuda financiera, después de Japón, como una contribución a la reconstrucción de las zonas afectadas.

Quiero mencionar también las obras de desarrollo social, realizadas de manera voluntaria por la empresa argelina SONATRACH en regiones pobres del Perú.

En materia de cooperación científica y técnica, quiero citar el ejemplo de la cooperación en el cultivo de semillas de papa, realizada en Argelia, por expertos peruanos, en coordinación con sus homólogos argelinos.

El tiempo no me permite hablar de la cooperación a nivel multilateral.

Entonces, a fin de contestar la pregunta del título de esta presentación, en el sentido de saber si la relación Argelia - Perú es un ejemplo? Yo diría que por cierto existen otros ejemplos en la relación África - América Latina. Ahora si se considera la relación Perú - Argelia a través de los elementos complementarios que mencioné, la calidad de esta relación, el comercio, la inversión, la solidaridad y la cooperación, se podrá afirmar y sin duda que es un buen ejemplo.

¿Podría este buen ejemplo ser fortalecido y desarrollado aún más? Por supuesto, a través de las potencialidades que disponen en ambos lados, Perú y Argelia, África y América Latina, y las oportunidades que se ofrecen a los dos países y a los dos continentes, en el marco de las buenas relaciones de amistad que mantienen.

Los logros alcanzados por Perú, su crecimiento económico, sus potencialidades de exportación, fortalecidas por su posición en América del Sur, en la Alianza del Pacífico y el APEC, le permiten esta perspectiva.

Felicitemos al respecto el interés renovado de las autoridades peruanas por África, y la decisión que han tomado para extender su representación diplomática y comercial en África.

Nos felicitamos también, como africanos y latinoamericanos, a los tres países vecinos del Perú, que no tenían una embajada en Argel, por haber abierto o decidido abrir, este año, sus representaciones diplomáticas en Argel. Se trata de Colombia, Ecuador y Bolivia.

Señoras y señores,

Argelia profundamente africana, que siempre ha obrado por el fortalecimiento de las relaciones con América Latina, despliega en África, con sinceridad, todos sus esfuerzos para la estabilidad y el desarrollo del continente. En su vecindario inmediato, alienta el arreglo de conflictos con el diálogo y por la vía pacífica, ayuda a pedido de Túnez en su período de transición, y a Mali, organizando en Argel negociaciones de reconciliación, con la ayuda de la comunidad internacional y de países africanos como Burkina Faso.

Para Libia, se alista también a pedido de la ONU, a aportar su contribución para establecer encuentros entre las diferentes partes a fin de superar la crisis que vive este país hermano.

En el plano del desarrollo en África, Argelia emprendió desde hace tiempo, en el marco de la Unión Africana, la realización de infraestructuras estructurantes, como por ejemplo la carretera transahariana que une Argel con Lagos en Nigeria. La parte argelina de esta carretera ha sido completada en más de noventa por ciento (90%).

Su posición geográfica, su proximidad a Europa, sus diez (10) puertos conectados con todos los continentes, sus treinta y seis (36) aeropuertos cuyos dieciséis (16) son internacionales, sus fronteras con siete (7)

países africanos, la colocan como un importante punto de conexión con otros países africanos, para el fortalecimiento de las relaciones con América Latina.

Argelia condonó también, en el año dos mil trece (2013), la deuda de 14 países africanos, entre ellos Senegal, Mauritania, Burkina Faso, Guinea, Mali y Congo.

La estima y consideración que goza Argelia ante Estados africanos, que son recíprocos, le han permitido albergar instituciones africanas, como

- El Instituto Africano de Energía, del Agua y del Cambio Climático.
- El Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre el Terrorismo (CAERT).
- Argelia albergará también, tras una decisión de la ONU, el Instituto de Investigación para el Desarrollo Sostenible de África.
- Podemos mencionar también la Biblioteca ASPA que vemos en imagen el proyecto en fase de construcción, concebido por el arquitecto brasileño Oscar Niemeyer. La creación de esta biblioteca aprobada en el marco del ASPA, beneficiará también a los africanos, considerando el número considerable de estudiantes e investigadores africanos en Argelia. Hay que señalar al respecto que 60% de la población de los países árabes está en África.

Señoras y señores,

Finalmente, yo quiero decir a las alumnas y alumnos de esta prestigiosa Academia Diplomática que el Embajador Javier Pérez de Cuéllar, que lleva el nombre de esta Academia, hizo mucho por África, en su calidad de Secretario General de la ONU, y lo mismo lo hizo también su generación. Este Día de la Amistad es el fruto de sus aportes. Nuestra generación hace lo mejor para seguir por este camino, y pido a ustedes hacer lo mismo en cualquier lugar donde ejercerán en el futuro. África lo merece, América Latina y el Perú también.

Muchísimas gracias.

# Artículos

---



# El estadista

## Alberto Ulloa Sotomayor

### Alejandro Deustua

bogado. Magister en Relaciones Internacionales (School of Advanced International Studies, SAIS). Magister en Gestión Pública (John F. Kennedy School of Public Government, Harvard). Asesor Especial de la Delegación peruana en la Controversia Marítima Perú-Chile ante la Corte Internacional de Justicia. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Profesor de la Academia Diplomática del Perú. Editor de *contexto.org*. Ha publicado: *Tres Aproximaciones a la Seguridad Externa; El Altiplano Peruano-boliviano y el Lago Titicaca: proyecciones y Alternativas Internacionales*; ensayos en varias revistas (incluyendo *Política Internacional*).

---

Alberto Ulloa Sotomayor fue esencialmente un estadista que, fundado su condición de gran jurista, procuró siempre la satisfacción del interés nacional, así como el hemisférico, de una manera realista e interdependiente cuando éste estuvo en peligro.

Por lo demás, es claro que los dos volúmenes de su obra magna “Derecho Internacional Público” (1957, precedidos del primer tomo editado y corregido varias veces desde 1926) lo consolidaron como uno de los jurisconsultos peruanos de mayor abolengo doctrinario en el siglo XX y a su obra, aún vigente, como una de las más reconocidas en América Latina. Esa obra fue premiada por la Federación Interamericana de Abogados en 1958 como “el mejor libro jurídico del año”.

Con Alberto Ulloa Cisneros, Víctor M. Maúrtua, Mariano Hilario Cornejo Zenteno, Víctor Andrés Belaunde Diez Canseco y José Luis Bustamante y Rivero, Ulloa Sotomayor conformó el núcleo de juristas peruanos de mayor brillo e influencia internacional en la primera mitad del siglo pasado. Esta virtud se expresó en la presidencia de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional y de la Revista Peruana de Derecho Internacional cuya primera Comisión (1941) fue integrada por Víctor Andrés Belaunde, Francisco Tudela, Pedro Ugarteche y Luis Alvarado

Garrido. Las capacidades organizativas de Ulloa se extendieron en el mundo del Derecho a la fundación de Federación Americana de Abogados a cuyas conferencias asistió en la década de los 40 del siglo pasado mientras que su crítica huella en el hemisferio fue impresa en las Conferencias Interamericanas a las que concurrió en las década de los años 30 de ese siglo.

Ulloa fue también un destacadísimo diplomático y académico además de un político cuya cultura e influencia dejaron impronta en el Senado de la República. Como diplomático negoció en beneficio del Perú tratados fronterizos (entre los cuales él destaca el suscrito con Colombia en 1934), regímenes regionales y multilaterales del Nuevo Derecho del Mar (la Declaración de Santiago de 1952, en el primer caso, y las primeras conferencias de la ONU sobre la materia, en el segundo, además de la arquitectura interamericana previa a 1948 a cuyo régimen preliminar contribuyó como delegado o desde su cargo de Asesor Técnico-Jurídico de la Cancillería.

Al respecto su punto de apoyo no fue, sin embargo el Servicio Diplomático (al que no perteneció), sino la referida Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Embajada del Perú en Chile y la presidencia de la delegación peruana en la iniciales asambleas de la ONU en 1946-1948 como ocurrió más tarde, en 1959, un año después de la conclusión de la Primera Conferencia de la ONU sobre el Nuevo Derecho del Mar (a la que, sin embargo asistió como un pionero de la materia y como delegado del Perú). Como Embajador, Ulloa estuvo fundamentalmente comprometido con la gestación del régimen subregional de protección de recursos marinos cuya matriz fue la Declaración de Santiago de 1952 en cuyas reuniones participó mientras ejercía el cargo de Jefe de Misión en Chile.

Aunque su función como Ministro de Relaciones Exteriores tuvo escasa duración (apenas seis meses en dos períodos transcurridos ambos en 1936 durante el segundo gobierno del General Benavides), su influencia amplió el restringido sustento de la política exterior peruana del momento en circunstancias críticas para el Perú y el mundo. En tiempos en que el “juridicismo” predominaba formalmente en nuestra proyección externa, sólo era lógico que el Asesor Jurídico por excelencia deviniera en Canciller de la República.

Sin embargo, a la luz de la naturaleza de nuestra historia de límites, la particularidad de su visión regional y la compleja relación con Estados Unidos, el interés nacional, siempre priorizado por él, no tuvo para Ulloa una exclusiva condición idealista propia del Derecho, sino

también una dimensión geopolíticamente condicionada cercana a las corrientes que hoy conocemos como “realismo” y como “interdependencia” a la luz de su particular interés por los requerimientos del Estado y los asuntos económicos en la política exterior.

Durante el gobierno de Bustamante y Rivero, a manera quizás de un paréntesis, su temprana formación política lo consolidó como Senador de la República. En cambio, su permanente vocación por el riguroso estudio de las relaciones internacionales (especialmente manifiesta, entre otras publicaciones, en *Posición Internacional del Perú* y en su *Memoria de Canciller*) y su bien ganado prestigio de jurisconsulto fueron el fundamento de su nombramiento como el primer Director de la Academia Diplomática del Perú. En el corto ejercicio de ese cargo y en el gran calado de su mensaje escrito reclamó de los diplomáticos dedicación exclusiva al Estado, consistencia profesional, noción clara del interés nacional y visión de largo plazo.

Antes que una exégesis de la vida de Alberto Ulloa, en estos apuntes dejaremos que él explique, respetando sus palabras, algunos de los temas, sobre los que trató en su larga trayectoria como ensayista, pensador, negociador e ilustre representante del Perú.

## La persona

Ulloa no fue sólo un disciplinado hombre de escritorio sino un personaje de múltiples intereses intelectuales.

Como punto de inicio de su trayectoria podríamos señalar, si hemos de seguir a Bákula, que Ulloa formó parte de ese estamento idealista de la élite intelectual peruana, fuertemente influenciada por Bergson, que “exigía a la ciencia y a la filosofía soluciones positivas que armonicen realmente al individuo con la sociedad (y) que garanticen la libertad y el bienestar humanos” (Bákula, Juan Miguel, en *Memoria de Alberto Ulloa Sotomayor* –confundido con Manuel Ulloa Elías–, *Política Internacional del Perú*, Octubre-Diciembre, 1992, ADP, Lima p. 13).

Bien al tanto de que esa corriente filosófica tuvo en Alejandro O. Deustua a su gran proponente en el Perú y a varios y brillantes exponentes entre los que destacó Mariano Iberico, Ulloa recordó en el Congreso, a propósito de un homenaje póstumo a Deustua realizado en 1946, que la generación a la que el entonces Senador pertenecía “estuvo imbuida de(l) pensamiento” del filósofo especialmente en la relación entre las ideas de libertad y orden. “El orden...(es) una derivación de la libertad”

y no al revés “porque de otra manera el orden habría sido una concepción de la autoridad y no hubiese sido, como él (Deustua) hubiera querido que fuera, un derecho inmanente de la soberanía” sostuvo Ulloa (Encinas, José Antonio y Ulloa Sotomayor, Alberto; Diseñando el Perú, CILSE Senado de la República, Lima, 1991, pp. 27- 28).

Estos fundamentos contribuyeron a sustentar las ideas políticas y jurídicas del futuro Canciller y se expresaron obviamente fuera del Congreso en tanto Ulloa se posicionó mucho antes “en el vértice de la actividad política y literaria de Lima” mediante el ejercicio del ensayo y del periodismo al tiempo que formó parte del ambiente creado por los más altos exponentes de las ideas políticas que ilustraron la realidad peruana de su tiempo como José Carlos Mariátegui, Víctor Raúl Haya de la Torre, Pedro Zulen, Honorio Delgado, José Luis Bustamante y Rivero y César Vallejo, entre otros (Bákula, Op Cit).

En ese marco, sin embargo, el aparente elitismo de Ulloa (en realidad un exponente de las emergentes clases medias de la época) fue adelantado en su etapa formativa por un interés social expresado en sus tesis sobre legislación laboral y clases emergentes (“Lineamientos de una legislación laboral” y “La organización legal y social del trabajo”) (IDEM).

Más adelante, esta densa identidad formada en el idealismo político y en el Derecho Internacional fue firme defensora del interés nacional cuando le tocó servir al Estado en el ejercicio de la Asesoría Jurídica de la Cancillería y, más determinadamente, como Canciller de la República bajo el gobierno del General (luego Mariscal) Óscar R. Benavides. Al respecto cabe recordar que idealistas tan excepcionales como Hegel, entre otros, había concluido hacía tiempo que el Estado era la encarnación y resumen máspreciado de la historia y, como tal, debía ser defendido (“el Estado es la presencia de Dios en la tierra” es su expresión extrema, Shlomo Avineri, Hegel’s Theory of the Modern State, ch. The consciousness of freedom, ebooks Cambridge University Press pp. 176-193).

Si expresiones tan radicales como la anterior influyeron en la formación jurídica y producción doctrinaria de Ulloa, quizás lo hicieron sólo para ser contestadas. Como veremos más adelante, ello se manifestó especialmente en el cuestionamiento que el jurista planteó sobre el concepto tradicional de soberanía. Sin embargo, tal replanteamiento, reiteramos, no melló su convicción en el interés nacional que contribuyó a inspirar su breve ejercicio del Ministerio de Relaciones Exteriores durante la segunda presidencia del General Benavides entre 1933 y 1939.

## Benavides

El General Benavides sucedió al Presidente Sánchez Cerro, quien había derrocado al Presidente Augusto B. Leguía ejerciendo de inmediato la presidencia de facto a través de una Junta de Gobierno. Electo luego en 1931, Sánchez Cerro fue asesinado en 1933 por un joven aprista. Benavides fue entonces encargado del gobierno por la Asamblea Constitucional por un período que debía culminar en 1933 luego del cual debía llamarse a elecciones. Estos comicios, sin embargo, fueron pospuestos debido a que “se creó una situación que podía llevar a la desintegración de la clase dominante y del ejército y provocar la temida descomposición del cuerpo político” (p. 227 Cotler, Julio; Clases Estado y Nación; IEP; Lima 4ª Reimpresión). Tal situación fue provocada por la reubicación en la oposición militante de la Unión Revolucionaria (el partido del ex -presidente) y de la beligerancia de ciertos medios (IDEM).

Como dice Basadre, “Benavides halló un país radicalmente desunido, lleno de enormes dificultades económicas y hacendarias y envuelto en la guerra con Colombia que era impopular en las zonas alejadas del departamento de Loreto y, sobre todo, en la plutocracia limeña” (p. 653, Basadre, Jorge, La Vida y la Historia: Ensayo sobre Personas, Lugares y Problemas, 2ª Ed. 1981).

En ese contexto el gobierno de Benavides estableció una política de “paz y concordia” reflejada inicialmente en una tregua con el APRA procurando acabar con la violencia política y social que se originó con la crisis de 1929 cuyas tensiones explotaron en las reivindicaciones sociales y la movilización de partidos de masas (como el APRA y el Partido Comunista).

La conflictiva militancia ideológica, que confrontó a las fuerzas “tradicionales” (los exportadores agrícolas, los terratenientes, los liberales de la “República Aristocrática”, y los capitalistas industriales) con las fuerzas emergentes, da cuenta del clima reinante en las inmediaciones de la crisis de 1933. Su remanencia explica pero no justifica la extensión del segundo período de Benavides hasta 1939.

Fue en ese ambiente, en el que el Perú era, además, “víctima del repudio internacional y se anunciaba nada menos que acaso un desastre peor que el del Chaco para Bolivia”, que “el litigio con Colombia (del que nos ocuparemos más adelante) tomó inesperadamente un rumbo nuevo...en el que eminentes diplomáticos peruanos llegaron a un arreglo que, con hábiles salvedades jurídicas, implicó la devolución del

territorio invadido de esa república” (Colombia) (Basadre Op. Cit. p. 653). Como veremos, a ese arreglo contribuyó de manera sustantiva Alberto Ulloa.

Por lo demás, en apretado resumen, Benavides llevó a cabo una política cambiaria que, hasta 1937, favoreció a los industriales y a la industrialización mientras que, desde 1938, tendió a fortalecer a la “facción agroexportadora” (p.117, Caravedo, Baltazar; Burguesía e Industria en el Perú 1933-1945; Lima, IEP, 1976).

Ello llevó al relajamiento de la política de protección aduanera aunque se siguió protegiendo los productos requeridos por el mercado interno y “en los casos en que existía la posibilidad de sustituir la producción extranjera por la nacional, se estuvo en disposición de protegerla” (IDEM).

Sobre esa base se practicó una política de precios estables para la industria y la agricultura (p. 120, Caravedo Op. Cit.) mientras que, hacia 1936, los préstamos del Banco Industrial comenzaron a fluir para beneficio de este sector (p. 121 IBIDEM). Además, el pliego del Ministerio de Fomento se incrementó mediante una política tributaria que robusteció al Estado (p. 664, Basadre Op. Cit.).

Y aunque los precios de las exportaciones agropecuarias decayeron fuertemente en la década de los 30 y se obligó al cultivo de productos de panllevar, los agroexportadores compensaron con el control de los precios internos la caída de los externos (Caravedo, Op Cit. p. 126). Esta realidad externa quizás influyó para que Ulloa insistiera tanto en mejorar los precios de la industria azucarera peruana en negociaciones comerciales con Estados Unidos como veremos luego.

Pero el fortalecimiento del Estado no se expresó sólo en la intervención de éste en la economía sino en el intento de establecer un modelo de sustitución de importaciones. Ello no fue producto de una decisión económica de contenido ideológico sino de las necesidades y reflejos de época que impuso la crisis económica de la década en cuestión en toda América Latina (Brasil y Argentina siguieron patrones parecidos) (CEPAL). Además, en el caso del gobierno de Benavides las capacidades represivas del Estado se incrementaron considerablemente. En ellas Ulloa no participó al punto que quizás esa situación contribuya a explicar su corto ejercicio de la Cancillería peruana.

## *Naturaleza del gobierno de Benavides*

Estos hechos nos llevan a indagar sobre la naturaleza de ese gobierno en el que, al inicio de su segunda etapa (1936-1939), Ulloa desempeñó el cargo de Canciller en dos oportunidades y por breve tiempo (abril-mayo y junio-octubre de 1936 separados por el ejercicio en el cargo de Diómedes Arias Schreiber entre el 24 de mayo y el 3 de junio de 1936). Sobre aquella cuestión sociológica existen opiniones escasas pero contradictorias. De un lado Julio Cotler considera que ese gobierno, en el ámbito de la contienda de clases evidenciada por la aproximación entre la agrupación presidencial y el ejército, la “vieja fracción civilista”... “había abandonado su original posición liberal y neopositivista para seguir las corrientes corporativas y fascistas que se desarrollaban en Europa” (p. 228, Cotler, Op. Cit.).

Desde otra perspectiva, Jorge Basadre estima que “el futuro Mariscal (a diferencia de Leguía)...otorgó a su programa de gobierno... una orientación populista...” (p. 655, Basadre, Op. Cit.).

Finalmente, Baltazar Caravedo considera que las políticas de fortalecimiento del Estado practicadas por Benavides reforzaron, en los primeros años, “su nivel represivo-militar, resultado de una política coherente con los planteamientos civilista-exportadores” (p. 127, Caravedo, Op Cit.) en tanto esa orientación “no podía recurrir a otra arma para controlar la movilizaciones populares...” (IDEM).

Ninguna de estas tres calificaciones (las que enfatizan la aproximación a corrientes fascistas, la naturaleza populista del gobierno y su disposición represiva para mantener el orden –contradictoria con la tregua inicial planteada por el gobierno con el APRA y la propuesta de “pacificación y concordia” reseñada por Basadre–) definen con claridad un gobierno cuya línea maestra original (sacar al país de la crisis) estuvo complicada por la persistente violencia política y la presión externa.

La perspectiva del autor se aproxima más a la de Basadre teniendo en cuenta no sólo la calificación del gran historiador sino el registro político del gobierno de Benavides.

En efecto, si ese gobierno realizó un programa que incluyó la implantación del Seguro Social Obrero, la construcción de viviendas populares, un programa de protección de la salud, la reestructuración del ministerio de Educación y el establecimiento y construcción de los ministerios de Salud, Trabajo y Previsión Social, la construcción de carreteras, la protección de la industria textil, el incremento de impuestos en ese

sector (afectando a la “clase oligárquica”) y la creación del Banco Industrial (pp. 230-231, Cotler, Op. Cit.) luego de intentar una salida democrática y una tregua con el APRA, no se le puede calificar simplemente de propenso al fascismo y tampoco de esencialmente represivo.

En realidad se trató de un gobierno de reconstrucción nacional y de reinserción externa practicada sobre la base del principio de no intervención fundamentalmente guiada por la aproximación con los vecinos y por una línea dura, pero no opuesta, a los Estados Unidos en la organización progresiva del sistema interamericano en un contexto prebélico como veremos.

### ***Caracterización de las políticas del gobierno de Benavides***

El argumento esgrimido para la anulación de las elecciones de 1936 se sustentó en que la Constitución de 1933 (promulgada por Benavides en reemplazo de la de 1920 establecida por Leguía pero auspiciada por Sánchez Cerro) prohibía la participación de partidos internacionistas. El Partido Comunista y el APRA fueron así excluidos de los comicios de 1936. A estimular esa medida contribuyó adicionalmente la fuerte tensión social y económica de la época que en 1932 encontró un punto zenital en la sublevación aprista en el Callao y Trujillo (la que fue reprimida por la fuerza armada con gran mortandad en ambos bandos).

Como consecuencia, en 1936 el APRA apoyó la candidatura de Luis Antonio Eguiguren, cabeza del partido Social Demócrata, exalcalde de Lima y ganador de los comicios que fueron, a su vez, impugnados por sus competidores. Estos últimos se organizaron en torno a Jorge Prado Ugarteche (del Frente Nacional, claramente pro-capitalista), a Manuel Vicente Villarán (interesado en la restauración de la República Aristocrática) y a Luis A. Flores (de la Unión Republicana vinculada al fallecido Sánchez Cerro de tendencia fascista) (Tuesta, Fernando Blog Politika).

En base al argumento del apoyo aprista a Eguiguren la autoridad electoral anuló las elecciones (p. 229 Cotler Op. Cit.) y le fue extendido a Benavides el mandato presidencial por tres años más (1936-1939). Por lo demás, la tregua que se había establecido en el primer período concluyó con el asesinato de Antonio Miró Quesada (dueño de El Comercio) y de su esposa en 1935.

En ese contexto, el presidente Benavides “escogió entre sus colaboradores..... a algunos civiles valiosos y heterogéneos sin conexión con

intereses económicos específicos. Entre ellos estuvieron...Fernando Tola, Manuel Ugarteche, Alberto Rey de Castro, Carlos Concha, Alberto Ulloa Sotomayor y otros...” (Basadre Op. Cit. p. 655). Esta decisión debe resaltarse no sólo por las condiciones excepcionales que transitaba el país sino porque parecía ir a contramano de un militar formado en la “acción política” que ya había gobernado el Perú provisionalmente entre 1915 y 1915 luego del golpe contra Billinghurst y que había triunfado sobre fuerzas colombianas en la batalla de La Pedrera en 1911.

Si formalmente el segundo mandato de Benavides no fue una dictadura plena, fue ciertamente un gobierno autoritario que persiguió a los militantes de los partidos “internacionalistas”.

Nacido ese gobierno en el marco de la inestabilidad política que creó la crisis económica fue quizás su vinculación con la emergencia social y la creciente dinámica de los partidos de masas el factor que imprimió su carácter. En efecto, el Partido Comunista y el APRA añadieron a su dimensión internacionalista actividades que fueron consideradas eventualmente como amenazas externas para las élites y por la fuerza armada y que estuvieron sustentadas en corrientes ideológicas con capacidad de influir en el orden interno e internacional. En cualquier caso, la dimensión masiva de estos partidos les otorgó capacidad para un cambio interno rápido y/o violento en la década en que se fraguaba la Segunda Guerra Mundial.

En esta perspectiva, ni el APRA ni el Partido Comunista cumplían con el rol de estabilización postrevolucionaria que ya para esa época empezaba a tener en México el PRI, ni su realidad patrocina algo parecido al Estado Novo brasileño (cuya fundación no dependió de un partido de masas sino de la organización sectaria de intereses estaduales expresados partidariamente), ni estaban atados a un caudillo esencialmente populista de propensión fascista (como en Argentina). El denominador común del APRA y del PC con estos partidos fue su capacidad de alterar rápidamente el statu quo interno pero sin que esa alteración deviniera rápidamente en un orden interno en tiempos extremadamente complejos. Como es evidente, además, el PC estaba íntimamente vinculado al Partido Comunista de la Unión Soviética.

Si la exclusión de los partidos internacionalistas mostró el ánimo contrarrevolucionario del gobierno en las elecciones de 1936, el persistente activismo de aquéllos iba a contracorriente de los intereses y disposición a una mínima cohesión nacional que Benavides procuraba establecer. Así, si la tregua fue su respuesta inicial, su vulneración transitó rápidamente hacia la confrontación. Para Benavides no podía ser

de otra manera porque, más allá de los alineamientos internacionales partidarios, la amenaza externa fue percibida por ese gobierno como la disposición de los partidos internacionalistas a alterar y cambiar el orden interno bajo parámetros externos.

Fue en ese contexto que se creó el Seguro Social Obrero y el Ministerio de Salud y se reestructuró el Ministerio de Educación mientras el gobierno se empeñaba en la construcción de casas y comedores populares entre otras iniciativas ya reseñadas (Encinas y Ulloa, Op. Cit. p. 15).

Estas medidas orientadas a satisfacer elementalmente necesidades básicas y a ganar el favor de la ciudadanía movilizada, resultaron en una cierta tranquilidad social. En ese contexto el Estado se modernizó institucional e infraestructuralmente sin que pudiera hacer mucho fuera de su inquieto entorno vecinal y de su inestable escenario hemisférico que intentaba organizarse a través de conferencias interamericanas importantes pero aún bastante declarativas.

Quizás debido a la ya descrita conflictiva realidad política nacional y regional en la que se deseaba imponer orden antes que libertad, Ulloa (que quizás no había olvidado sus ideales formativos), fue un Canciller de corta duración cuando la política exterior requería desde el punto de vista gubernamental de una priorización de aliados más acorde con la inminencia de una gran conflagración global en el marco de la conflictiva tradición política regional y quizás también más acorde con las preferencias del General Benavides.

Sin embargo, a contramano del corto tiempo en que ejerció ese cargo la influencia jurídica y política de Ulloa en la labor de la Cancillería albergó un escenario temporal mucho mayor en tanto el jurista estuvo a cargo de la Asesoría Técnico-Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores a lo largo de seis años en los períodos 1934-1936, 1937-1939 y 1939-1940.

Además de las cuestiones de derecho sobre las que tuvo que pronunciarse, Ulloa “revivió” el Archivo Diplomático del Perú y editó la documentación correspondiente a los tres Congresos americanos realizados en Lima entre 1847 y 1879 (p. 35 Basadre, Jorge, Revista Peruana de Derecho Internacional, Tomo XXX, No 71, 1973-1977) de naturaleza más bien latinoamericana (aunque de vocación hemisférica). Ello fue un adelanto de la prioridad que Ulloa otorgó al estudio de la política exterior bilateral con los principales Estados suramericanos (pp., 378-384, Posición...Op. Cit Ulloa, Alberto; 2ª Ed; Familia Ulloa; Lima; pp. 378-384).

Con esa experiencia a cuestas, Ulloa pudo dar cuenta de capítulos específicos de la política exterior peruana y concluir, con directo conocimiento de causa, su obra magistral –Derecho Internacional Público– e iniciar su principal texto de política exterior peruana –Posición Internacional del Perú–.

### *Ulloa y la política exterior*

La influencia de Alberto Ulloa en la política exterior peruana es claramente anterior a su ejercicio del cargo de Ministro de Relaciones Exteriores. Desde su posición de Asesor Técnico-Jurídico de la Cancillería y luego como negociador tuvo responsabilidad directa en los tratos con Colombia de 1934 en una circunstancia de emergencia (el levantamiento de Leticia). Para Ulloa fue ésta una de sus intervenciones más apreciadas e importantes de su gestión diplomática.

Igualmente, desde esa posición burocrática pero también como delegado en las conferencias del caso, Ulloa participó en la gestión del sistema interamericano en los momentos críticos anteriores a la Segunda Guerra Mundial. La posición crítica frente a esa potencia evidenciada en Posición Internacional es desarrollada más adelante (aunque ya se puede advertir que la relación con Estados Unidos no fue incorporada en el índice singularizado por interlocutores de Posición Internacional sino como parte del capítulo de Posición Continental).

En este ensayo veremos sólo algunos de los temas principales que ocuparon su atención.

### *El Tratado con Colombia de 1934*

A lo largo de 65 años las relaciones entre Perú y Colombia fueron “prácticamente normales” (p. 90 Porras, Raúl; Wagner, Alberto Historia de los Límites del Perú; Fondo Editorial de Relaciones Exteriores del Perú, marzo 1997). Sin embargo, la emergente aspiración de Colombia a una salida al Amazonas como producto de su involucramiento en entendimientos originales entre Perú y Ecuador fue solucionada de manera más favorable para la parte colombiana en el Tratado Salomón-Lozano de 1922. Las complicaciones surgidas de este compromiso, que otorgó a Colombia el llamado “Trapecio de Leticia” mientras el Perú obtenía el “Triángulo de Sucumbíos”, fueron resueltas mediante el Acta de Ginebra de 1933 y el Protocolo de Río de Janeiro de 1934.

Tales complicaciones derivaron esencialmente en la pérdida del condominio exclusivo peruano-brasileño sobre el inicio Amazonas (es decir,

en el acceso de Colombia a ese status ribereño) y en la solución de continuidad entre el territorio peruano y el territorio de Sucumbíos rico en petróleo y útil para las negociaciones con Ecuador pero de difícil acceso. (p. 9,1 Op. Cit Porras, Raúl y Wagner de Reyna, Alberto). Previamente, acciones jurisdiccionales colombianas en la zona incrementaron la oposición de los pobladores peruanos a la pérdida de Leticia. Ésta derivó en la toma de esa localidad por un “grupo de peruanos” en 1932 y, por ende, en la exaltación, en la ciudadanía de ambas partes, de sendos sentimientos reivindicativos.

Siendo la población del “Trapezio” totalmente peruana y la autoridad recientemente establecida colombiana era de esperar que el malestar de los peruanos se incrementara. Más aún si la nueva autoridad incumplía con facilitar el derecho de libre navegación, hostilizaba ésta a los peruanos establecidos y la “irregular situación en Sucumbíos” tenía un impacto material y emocional en estos ciudadanos (p. 181, Ulloa, Alberto; Posición).

Aunque ambos gobiernos estaban al tanto de la situación de malestar, éstos fueron sorprendidos por los hechos. La expansión “del sentimiento público” disconforme con la nueva situación por todo Loreto y la reacción del Gobierno y el pueblo colombianos, “que antepusieron una impresión sentimental a un concepto razonado de la situación creada, agravándola con intransigencia doctrinaria absolutamente incomprensiva, en ese momento, de las realidades y modalidades inesperadas de la vida internacional”, contribuyeron al rápido escalamiento del incidente transformándolo en conflicto (p. 182, Ibidem).

Perú planteó entonces un proceso de conciliación en el marco de la Convención General de Conciliación Interamericana de 1929 que suponía, obviamente, la marginación de posiciones de fuerza. Colombia se rehusó considerando que la situación de Leticia no era de orden internacional sino de orden interno. Sin embargo, luego consideró someter el conflicto a la consideración de la Liga de las Naciones (pp. 181-182, Ibidem).

Ulloa resumió la situación como “la protesta de una población total (la peruana) de un territorio cuya nacionalidad no corresponde a su soberanía por obra de un errático pacto internacional” (p. 182, Ibidem). El problema, por tanto, se había originado en el Tratado de 1922 y si, además, la población de Loreto llegó a invocar el principio de autodeterminación orientado a su subordinación a la soberanía peruana, el problema era de carácter internacional. Esta fue la posición peruana. (p. 184, Ibidem).

La conclusión de Ulloa fue clara: “La irresponsabilidad (en el sentido de carencia de responsabilidad) del Estado peruano en el suceso de Leticia es un hecho histórico y moral. Ha quedado perfectamente establecido que aquel suceso ocurrió por acción popular, materialmente incontrolable, en uno de los más lejanos extremos de nuestra frontera, ajeno a toda provocación e injerencia del gobierno central.” (IDEM).

En consecuencia el gobierno estableció que “el Perú no ha violado ni viola el tratado de 1922. Reconoce en él, a pesar de las particularidades de su elaboración y aprobación, uno de los vínculos jurídicos que lo unen con Colombia....(pero)... “para satisfacer tanto el carácter jurídico como el propósito de amistad que corresponde a un arreglo de esta clase, es preciso considerarlo como un instrumento adaptable, dentro de la armonía peruano-colombiana, a la naturaleza de las cosas y a las situaciones reveladas por los hechos...” (IDEM).

Sin desconocer la utilidad de la Liga de las Naciones, el Perú buscó la conciliación en lugar de una solución de jurisdicción multilateral. Con ello, Ulloa no justificó las actitudes “de agresividad o intransigencia” de Sánchez Cerro.

Sobre este punto, Ulloa explicó bien su actitud: si bien no tuvo ninguna afinidad política con Sánchez Cerro, simpatizó con su propósito de “regeneración de muchos aspectos de la vida nacional” (p. 190, Ulloa, Op. Cit.), sugirió que el asesinato del presidente estuvo directamente relacionado con su actitud comprensible de “impulso patriótico” (p. 191, Ulloa, Op Cit.) y que “si bien la mayor parte de la opinión ciudadana no era partidaria de la guerra, ese impulso, de un patriotismo intransigente, no merecía por cierto el plomo asesino que puso término a su vida” (IDEM).

De otro lado, también tuvo claro que “lo deplorable del conflicto de Leticia fue la forma aventurera y extraña del hecho mismo de la ocupación del territorio que el Perú, como entidad nacional, cualesquiera que fuera el procedimiento gubernativo (de Leguía), había reconocido a la soberanía colombiana en virtud del Tratado” (p. 187. Ibidem)... Por lo demás, sostuvo, “no es desdeñable la afirmación de que el Gobierno del Perú se viera obligado a acudir en apoyo de los peruanos que habían ocupado Leticia por un sentimiento superior de solidaridad nacional que imponían la sangre, los antecedentes históricos y la disconformidad regional con la cesión del trapezio amazónico....(y) porque la unidad nacional misma hubiera peligrado con medidas de represión y de fuerza contra los propios peruanos y contra el sentimiento nacional de Loreto.” (IDEM).

Salvando las distancias, Ulloa, escribiendo en 1941, comparó el problema con la ocupación de los Sudetes por Alemania amparados en el Pacto de Múnich de 1938 para criticar a los que hostilizaron al Perú por los hechos en referencia.

En efecto, sostuvo Ulloa, “aquellas mismas potencias que provocaron, auspiciaron, firmaron y aplaudieron el Pacto de Múnich y los Estados Unidos de América, que no simpatizaron con él, pero que tampoco le opusieron grandes actitudes históricas, fueron los mismos que votaron reiteradamente contra el Perú revelando una incomprensión absoluta del problema amazónico en el Consejo de la Liga de las Naciones o que nos aconsejaban diplomáticamente que cediéramos; mientras los Estados Unidos de América nos cerraban el uso de los elementos marítimos de Panamá, nos negaban el aprovisionamiento militar; expresaban su opinión tan poderosa en asuntos americanos contra nosotros en esa misma emergencia y cumplían de esta manera un ciclo político en el que pudiera trazarse una línea reveladora del programa de indemnizar, sobre todo moralmente, a Colombia de la desmembración de Panamá, con la Amazonía peruana” (p. 188, *Ibidem*).

Como puede verse, según Ulloa Leticia pudo haber sido un punto perdido en el mapa pero concitó fuertemente la atención internacional en contra del Perú y cumplió una función geopolítica mayor: compensar con el acceso amazónico a Colombia por la externamente inducida independencia de Panamá que alberga al Canal de tanta trascendencia mundial. En geopolítica, como es evidente, problemas entre potencias asimétricas pueden tener efectos estratégicos cancelatorios de viejas deudas mediante el sacrificio de los derechos territoriales de terceros.

Pero la conclusión de Ulloa no es sólo la geopolítica. La suya es esencialmente jurídica: “...si bien la “causa del Perú, ... podía ser criticable en las formas, era irrecusable en el fondo como continúa y continuará siéndolo mientras subsista la situación creada en 1922 (hoy, éste no es el caso)” (*Ibidem*, p. 189).

Es más “el principio de revisión de los tratados que resultan inadaptables, es un principio que corresponde a un grado de evolución superior de la comunidad internacional. Sólo pudo ser enunciado en el artículo 19 del Pacto de la Liga de las Naciones pero no ha recibido aplicación en materia política. En la Historia Internacional de todos los tiempos anteriores a los actuales, y en los tiempos actuales, la revisión de los tratados se hace por la fuerza y, desgraciadamente, no se ha puesto en funcionamiento un régimen de revisión tal que si hubiera funcionado oportunamente por el Covenant de Versalles, nos hubiera evitado las

conculcaciones de derecho establecido realizadas por la revisión gradual y de fuerza de Alemania y posiblemente la guerra actual...” (Idem)

En este punto estamos en desacuerdo con Ulloa. Nos referimos al caso de los “tratados inaplicables” que pueden derivar en la revisión de los mismos al que se refiere al mencionar el artículo 19 de la Liga de las Naciones. La única posibilidad de afrontar sensatamente esta materia es aplicando la cláusula *rebus sic stantibus* (el cambio de circunstancias que impiden que el tratado se aplique de acuerdo al objeto y al espíritu del convenio “o que es opuesta a necesidades o situaciones que no pudieron razonablemente preverse cuando se suscribió”) (p. 219, Ulloa Derecho Internacional Público Op. Cit); que las partes convengan en la inaplicabilidad de ese tramo del acuerdo o de su totalidad sobre la base de hechos inobjetable; y/o establecer una doctrina o un régimen que obligue a que una de las condiciones indispensables de la validez de los tratados internacionales sea la inclusión de una cláusula de revisión ad hoc mediante algún instrumento de solución pacífica de controversias cuando un extremo del tratado sea inaplicable. Obviamente esa cláusula debería contener elementos que indiquen la firme expresión de la voluntad de las partes de cumplir con ese compromiso.

### ***El conflicto***

Ulloa recuerda que cuando el gobierno colombiano anunció el envío de tropas, de navíos de guerra y de fuerza aérea al trapecio amazónico, la solidaridad loreta se exacerbó contribuyendo al peligro de graves choques armados (que, en efecto ocurrieron). Entonces Colombia varió su posición sobre la calificación del hecho como de orden interno y lo sometió a la Liga de las Naciones mediante un informe que fue la base del acuerdo de Ginebra de 15 de mayo de 1933 para regular el conflicto y abrir una negociación sobre las cuestiones de fondo entre las partes (p. 191 Ulloa, Posición Internacional; Op. Cit.).

En ella Ulloa (que no cita a Víctor M. Maúrtua ni a Víctor Andrés Belaunde que sí son referidos por Porras y Wagner de Reyna) subraya la importancia de los intercambios directos entre los presidentes Benavides y López de Colombia entre los que se había creado una relación amigable.

El Consejo de la Liga de las Naciones propuso entonces una fórmula “aceptada por las dos partes” sobre el conjunto de los problemas pendientes, el alcance de la negociación y el “examen de todo interés legítimo del Perú” (p. 192, Ulloa, Op Cit).

Pero lo que disponía la entidad internacional con sede en Europa era diferente de lo que ocurría en el terreno donde las hostilidades se escalaron al punto de que una guerra devino en una probabilidad cercana. El Consejo, siguiendo lo establecido en el informe colombiano, urgió al Perú a deponer su actitud, recomendó la cesación del uso de la fuerza, la creación de una Comisión de Administración en el Trapecio y la celebración de negociaciones directas entre las partes.

Para entonces Colombia había logrado crear un ambiente favorable a su causa en Ginebra, contratado jurisconsultos europeos y nombrado como articulador de su defensa “a un hombre político, aguijoneado por la ambición que (lo llevó) tiempo después a la Presidencia de la República” (Ulloa, Op. cit. p. 193).

Para hacer frente a ese desafío, el Perú “no necesitaba a un pensador agitado por los problemas contemporáneos como el señor García Calderón” sino a “un jurista” de las calidades “jurídico-internacionales” del señor Maúrtua para argumentar una causa que, aunque estando “anticipadamente perdida en razón de los conceptos de los que eran siervos los grandes Estados componentes del Consejo,... nuestro desamparo habría sido distinto”. (IDEM)

Al respecto el agente preferido por Ulloa había contribuido a gestar en 1933 la mediación de Brasil que, era la única intermediación que “pudo resultar en una situación menos desfavorable” .... “no sólo por el interés directo de ese país en los sucesos que se realizaban en el Amazonas sin por la influencia personal del Señor Maúrtua...” (IDEM).

Asesinado el Presidente Sánchez Cerro, el General Benavides, ya encargado del gobierno, evaluó directamente con el Presidente colombiano, Alfonso López, fórmulas de solución. La expectativa era que el General Benavides lograra “una paz honrosa (y buscarse) también por medios pacíficos y jurídicos la posibilidad de revisar el Tratado de 1922”.

El Presidente Benavides que había conocido al Presidente López en Londres recibió una carta de éste a la que contestó con una invitación de visitar el Perú. Como resultado de la visita del Presidente López, en un ambiente de sospechas en ambos países, se suscribió en Ginebra el acuerdo ya referido de 25 de mayo de 1933 y se planteó la organización de la Conferencia de Río de Janeiro.

Según Ulloa, el Presidente Benavides no sólo conocía bien que el país no estaba preparado para una guerra en la Amazonía, que el ambiente

internacional no sólo era “desfavorable sino hostil” con el Perú y que el aspecto formal del derecho que primaba en los sistemas internacionales subordinaba “el invulnerable punto de vista moral del derecho” que asistía al Perú (p. 196, Ulloa, Op. Cit.). En consecuencia hizo la paz de 1933, ratificada en Río de Janeiro en 1934.

Si el acuerdo de Ginebra de 1933 “fue un convenio conciliatorio para regular pacíficamente el incidente de Leticia y abrir enseguida una negociación sobre las cuestiones que dividen a los dos países” (p. 191 Ibidem)... y que la materia de la negociación implicaba “el conjunto de los problemas pendientes” (es decir todo interés legítimo peruano) (p. 192 Ibidem), “no hay duda alguna de que el gobierno de Colombia entendía antes de las negociaciones de Río de Janeiro...que éstas... versarían sobre canjes territoriales” (p. 198 Ibidem). Al respecto, y con relación al Tratado de 1922, el Perú “desea(ba) solamente su modificación en la parte que se revela inaplicable, estando dispuesto a otorgar compensaciones territoriales adecuadas” (p. 200 Ibidem).

La conferencia de Río, iniciada el 1 de noviembre de 1933 y a la que el Perú envió una delegación elegida de acuerdo “a un criterio técnico y no político” (Ulloa, Op. cit., 197) e integrada por los doctores Víctor M. Maúrtua, Víctor Andrés Belaunde y Alberto Ulloa, encontró que “la fórmula de satisfacción es de la más caballeresca dignidad”.

Luego de planteamientos y exigencias mutuas de las partes, el representante brasileño Mello Franco “elaboró su fórmula de arreglo” y la Delegación peruana la aceptó de acuerdo a instrucciones de la Cancillería (p. 204, Ulloa, Op. Cit.) a pesar de que la “aspiración general era muy superior a los resultados expresados en el Protocolo de 24 de mayo de 1934 y en su Acta Adicional” (p. 205, Ulloa, Op Cit.).

En él los canjes territoriales “habían sido imposibles” y, luego de que las partes deplorasen los sucesos, la tesis peruana de que el Tratado de 1922 se mantenía vigente pero pod(ía) ser modificado mediante el consentimiento de las partes o por decisión de la Justicia Internacional” (pp. 265.266 Ulloa, Op Cit) se mantuvo.

Así lo reconocía el artículo 2º del Protocolo estableciendo que “las negociaciones entre los dos países continuarán para dar a todos los problemas pendientes una solución justa, duradera y satisfactoria...” obligándose las partes a no hacerse la guerra. Y si éstas no hallasen soluciones satisfactorias, podrían acudir a la Corte Permanente de Justicia Internacional.

En consecuencia el Tratado de 1934 reconoció el Tratado de 1922 pero dejó la puerta abierta para las reclamaciones peruanas mientras que estableció “un régimen de convivencia entre el Perú y Colombia que es al propio tiempo continuo y emergente” en tanto liquida los hechos anteriores al 1 de setiembre de 1932 y porque “admite y declara expresamente la posibilidad de que el Tratado de 1922 sea modificado” por decisión de las partes o la “Justicia Internacional” (p. 207 Ulloa, Op. Cit.).

Hasta aquí lo perdido (Leticia) se mantuvo perdido pero transformado en esperanza. Ésta, indefinida en el tiempo, indicaba que el Perú podría obtener satisfacciones excluyendo el uso de la fuerza en tanto en Río se estableció un acuerdo de desmilitarización de la frontera y el Acta Adicional ratificó la libertad de navegación y de tránsito (p. 209, Ulloa Op Cit.)

Según Porras y Wagner de Reyna el protocolo de 1934 “es la ratificación solemne por parte del Perú de la intangibilidad de los tratados internacionales”... “y del imperio del derecho como norma suprema de la vida internacional” (p. 91, Porras, Raúl; Wagner, Op. Cit.). Esta conclusión no parece haber sido compartida por Ulloa, según se ha visto.

De allí en adelante, la relación con Colombia fue hasta mediados del siglo fluida y cordial. Sin embargo, la situación de Leticia se consolidó en el tiempo y, superada ésta, la problemática limítrofe pasó a preocupar, como ocurre con toda frontera donde el sistema fluvial predomina, del cambio de curso de los ríos del área.

### **La evolución del sistema interamericano antes de su formalización liderada por Estados Unidos**

En esta complicada condición vecinal y con una difícil situación interna el Perú debía confrontar un contexto externo violento cuyo oscuro horizonte prebélico estuvo marcado por la creciente expresión de poder de los totalitarismos beligerantes europeos y por la lenta construcción de la solidaridad interamericana bajo el liderazgo norteamericano.

Más aún, el historial intervencionista de los Estados Unidos (y la posición pro-colombiana y anti-peruana que adoptó esa potencia en el conflicto de Leticia que, como en el caso de Panamá, tocó tan intensamente a Ulloa), no pudo evitar una lenta reacción a la política norteamericana del Buen Vecino establecida en 1933 por el Presidente Franklin Roosevelt. La percepción de Ulloa sobre esta situación es especialmente sensible y su retrato tan realista que quizás explique que, al margen de

su progresiva importancia, esa política decisiva para el Hemisferio no haya sido mencionada por Ulloa en sus memorias de gestión y que fuera tratada sólo marginalmente en las últimas páginas, del capítulo Posición Continental de su libro Posición Internacional del Perú en 1941.

Es más, no existe en ese registro una mención a la Carta de Deberes y Derechos de los Estados suscrita en 1933 en el ámbito 7ª Conferencia Internacional de los Estados Americanos y que el Perú no ratificó en su momento.

Sin embargo, luego de la conclusión de sus funciones como Canciller en octubre de 1936, el Perú suscribió en diciembre de ese año la Declaración de Principios Interamericanos de Solidaridad y Cooperación, en el marco de la 7ª Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz realizada en Buenos Aires. Allí el panamericanismo definido como principio de derecho internacional americano y las Repúblicas Americanas, sustentadas en su democracia y soberanía (art. 1), establecieron que cualquier acto que pusiera en riesgo la paz en la región afectaba a todos y, en consecuencia, se declaraban dispuestos a consultarse en el marco de la Convención de Mantenimiento, Preservación y Restablecimiento de la Paz suscrita en esa conferencia (Buenos Aires, 1936).

Esta Declaración, que incluía la cláusula central de un régimen de seguridad colectiva teniendo el horizonte bélico extrarregional a la vista no fue formalizada mediante un tratado.

Sin embargo, sus principios incluían la proscripción de la conquista territorial, la condena de la intervención en los asuntos internos de cada uno, la declaración de ilegalidad del cobro compulsivo de deuda internacional (un reconocimiento a un viejo planteamiento latinoamericano conocido como Doctrina Calvo) y la solución pacífica de controversias (art. 2) (Declaration of Principles of Inter-American Solidarity and Cooperation; December 21, 1936).

A pesar de que la preocupación predominante ya era la hostilidad extracontinental, la específica respuesta a la misma se expresó recién en 1939 (la declaración de Panamá) en una declaración de neutralidad de los Estados americanos.

Ninguno de estos compromisos interamericanos originados, en lo inmediato, en la Política del Buen Vecino del Presidente Franklin Roosevelt y en las circunstancias bélicas que los Estados americanos deseaban mantener a distancia, se realizó en la época en que Ulloa fue Canciller. Pero todos se realizaron bajo su influyente presencia.

Así, aunque, quizás debido a razones de reserva, Ulloa no dejó constancia en su Memoria de 1936 de los actos preparatorios del régimen interamericano emergente, ciertamente debió influir en el diseño de su arquitectura desde su posición de Asesor Técnico-Jurídico de la Cancillería (cargo al que retornó) como en su orientación en tanto participante principal en el cónclave como delegado peruano.

En esa posición concurrió también a la VIII Conferencia Panamericana que se realizó en Lima en 1938. Ésta fue la última conferencia hemisférica realizada en tiempos de paz en tanto la declaración de neutralidad de 1939 se convino en tiempos de guerra. Sería recién en 1948 que se realizó una conferencia hemisférica de post-guerra en la que se perfeccionó el sistema interamericano.

La consecuente Declaración de Lima reiteró que los pueblos americanos, habiendo logrado una “unidad espiritual” a través de la similitud de sus instituciones y de sus sentimientos de humanitarismo y tolerancia, se proponían defender la paz en el Hemisferio sobre la base del respeto a los principios de soberanía e independencia que sustentan la solidaridad continental como había sido declarado en anteriores conferencias.

En consecuencia no sólo se reafirmaron en sostener y defender frente a terceros ese principio de seguridad colectiva y los valores en los que ésta se afirmaba (arts. 1 y 2) sino que frente a la emergencia de una amenaza que la pusiera en riesgo procederían a consultarse en las diferentes sedes que los cancilleres dispusieran (arts. 3 y 4) (Declaración de Lima by the Eith International Conference of American States, December 24, 1938; <http://www-rohan.sdsu.edu/dept/polsciwb/brianl/docs/1939DeclarationofPanama.pdf>)

Los estudios de Ulloa sobre las primeras conferencias americanas del siglo XIX, que, repetimos, fueron esencialmente latinoamericanas (o hispanoamericanas en el sentido de hispanoparlantes antes de que el término latinoamericano encontrara arraigo), y las urgencias que demandan la necesidad de organizar un régimen de seguridad con Estados Unidos como columna vertebral en la inminencia de una guerra mundial (como consta en Posición Internacional de 1941) revelan en ese gran estadista la capacidad de distinguir y justificar la prioridad del interés nacional primario y vital expresado en regímenes preliminares de seguridad que, en tiempos de crisis sistémica, se sobrepone a cualquier desentendimiento previo con el interlocutor principal con el que éstos deben realizarse.

De su participación sistemática en este tipo de conferencias hemisféricas se puede concluir, sin embargo, algo más. A pesar de sus discrepancias con Estados Unidos, Ulloa fue un gran arquitecto del interamericanismo y del panamericanismo.

***Un avance de la política exterior postulada por Ulloa expresada en sus textos (Posición Internacional del Perú y Memoria del Canciller***

Aunque la obra central sobre política exterior del gran jurista (Posición Internacional del Perú) parece generalmente circunscrita al área suramericana y marginalmente a Estados Unidos y a la relación con Japón (y China), esta limitación no implica en él la ausencia de una visión global. En el ámbito jurídico ella está presente en “Derecho Internacional Público” y, en el político, aunque de manera limitada y limitada esencialmente al ámbito bilateral, consta en Posición Internacional del Perú.

Ello no ocurre, sin embargo, en la excepcionalmente minuciosa Memoria del Canciller Ulloa elaborada en un tiempo en que estos documentos no eran norma de estricto cumplimiento institucional (como, en apariencia, tampoco lo fueron más adelante en la segunda mitad del siglo XX) y porque, como su nombre lo indica, concierne únicamente a lo actuado durante la gestión de este alto funcionario (aunque en el caso de Ulloa, éste sí registra en ciertos casos, como el de Colombia, la posición de sus antecesores).

En efecto, en su Memoria de gestión de 1936 (Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores don Alberto Ulloa 13 de abril a 22 de octubre de 1936, Lima, Imprenta Torres Aguirre 1938), el Dr. Ulloa da cuenta, disciplinada y rigurosamente, de la puntual acción externa del Perú con una serie de Estados americanos y extrarregionales antes que de un planteamiento de política exterior frente a acontecimientos extraordinarios.

Quizás éste era (y es) lo requerido de las Memorias oficiales. Pero a la luz del especial contexto estratégico de la época, originado en la crisis económica norteamericana y global y articulado por la realidad letal del nazismo y del fascismo ya establecidos en el poder (el dramático inicio de la guerra civil española fue enfocado desde la perspectiva de la no intervención y sólo con detalle de las actividades realizadas en defensa de los peruanos en el exterior) y con los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial en curso, el mero registro de

acciones y hechos carentes de prospectiva en los enfoques oficiales no deja de sorprender.

Tampoco aparecen en esa Memoria reflexiones o condicionantes surgidos de la problemática fundamental que planteaba en el área el nacionalismo latinoamericano que, en torno a la defensa de las materias primas, practicó especialmente el gobierno de Lázaro Cárdenas como heredero principal de la revolución mexicana de 1910; ni del gobierno de Getulio Vargas iniciado en 1930 luego de una revolución y que proseguiría a implantar en 1937 el Estado Novo en Brasil en el que el nacionalismo invadió cada rincón del Estado; ni de los hechos que llevaron a los golpes militares en Argentina que, hacia 1943 iban a constituir a Perón en el poder (aunque éste se hiciera con la presidencia recién en 1946).

Todos estos gobiernos fueron políticamente autoritarios, económicamente estatistas, ideológicamente nacionalistas y salvo, el mexicano, claramente anticomunistas y percibidos como proto-fascistas (especialmente en el caso argentino). El gobierno de Benavides, con otra trascendencia histórica no bien estudiada, no escapó a algunos de estos parámetros (como el autoritarismo, la práctica del proteccionismo, la poco racionalizada sustitución de importaciones y la impronta fascistoide que Cotler reporta). Y Ulloa, quizás condicionado por las complicaciones derivadas de su idealismo original, por la práctica continental de un incipiente realismo empapado en geopolítica y por la difícil condición interna del Estado, tampoco hizo referencia a ellas.

Obviamente, ello no fue producto de la desatención del Canciller quien estaba bien al tanto, desde mucho antes, de fenómenos estratégicos internacionales como la emergencia de Estados Unidos como potencia global y de su influencia regional inicialmente estudiada en sus textos “La Doctrina Monroe” y “Wilson y el wilsonismo” publicados en 1923 y 1924 poco antes de la primera edición del Tomo I de su “Derecho Internacional Público” en 1926 (Bákula, op. cit.) y también de las peligrosas fracturas del orden global de la década de los años 30 que empezaba a desmoronarse (“La Liga de las Naciones y los Grandes Problemas de la Política Universal (1927).

Esa realidad parece más propia de la distancia con que Ulloa prefirió mirar la relación con Estados Unidos a la luz del desfavorable trato que esa potencia dispensó al Perú en las relaciones bilaterales con los vecinos (especialmente la que dio a luz a Panamá a costa de Colombia resarcida luego con Leticia a costa del Perú entre otras preferencias no proclives al Perú como ya se ha mencionado), a la estridencia del intervencionismo norteamericano en la región y, muy especialmente,

a la dimensión territorial del Estado, variable que condicionó casi exclusivamente para Ulloa la inserción del Perú en un limitante marco regional (Ulloa, Posición Internacional, Op. Cit).

En efecto, ese minimalismo aparece explícito en Posición Internacional. En él se explican, sólo marginal y sumariamente, los peligros bélicos de la época y la necesidad de la seguridad colectiva interamericana en aras de un interés superior que reclama hacer a un lado el maltrato norteamericano además de insistir en la exaltación del hispanoamericanismo.

Por lo demás, en Posición Internacional se comprueba en Ulloa una visión de política exterior limitada por las realidades limítrofes y por la historia hasta los años 30 (aunque el libro fue escrito, reiteramos, en 1941). Esta visión restringidamente regionalista de la política exterior es esencial para entender al Ulloa político (no al jurista) tanto en términos de poder como de status (en “Derecho Internacional Público”, estas variables se amplían globalmente).

Ello puede deberse a que, descontando el patrocinio de las nuevas ideologías y la reacción frente a ellas (la “Tercera Posición” no existía aunque no demoraría en surgir), aún distantes la fenomenología innovadora de los nuevos Estados independientes y la realidad multilateral de los mismos en los 60 y 70 del siglo pasado y a la luz de las limitaciones de los alineamientos previos a la Segunda Guerra, la visión global de la política exterior del Perú tenía marcos teóricos muy estrechos que no promovían, más allá de la evolución del Derecho Internacional, una sistematización mucho más amplia.

De manera correspondiente (aunque en contradicción con los planteamientos revolucionarios de su aproximación al Derecho Internacional Público), Ulloa sostuvo que “en el horizonte visible nuestra expresión tiene que ser fundamentalmente territorial y así lo ha sido hasta hoy. Como no somos una gran potencia, como no tenemos intereses políticos universales, como nuestra proyección económica es limitada, hemos vivido, durante ciento veinte años, y seguiremos viviendo por muchos años más todavía, en función de nuestro territorio. Los grandes problemas internacionales de nuestra historia han tenido ese signo en todas las direcciones de la rosa de los vientos” (pp. XXIX, XXX Palabras del Autor, Ulloa, Posición, Op. Cit.).

¡Cómo contrasta esa afirmación geopolítica con la posición de Ulloa en los temas del mar a mediados de la quinta década del siglo XX, su cuestionamiento de la soberanía absoluta y su defensa de la soberanía

funcional que, en no escasa medida, se iba a plasmar en el Nuevo Derecho del Mar a cuyas primeras conferencias asistió y que terminaron plasmadas en la cobertura global de la Convención del Mar!

Quizás ello se haya debido a que este brillante hombre de Derecho, que conocía bien la relación entre el Derecho Internacional Público y la política exterior y, por tanto, la prudencia en la exposición del interés nacional, estaba al tanto también de la limitada proyección de ese interés. No en vano Brasil se había desvinculado de la Liga de las Naciones para encontrar en América un escenario donde sus intereses nacionales pudieran tener mejor reconocimiento y desarrollo.

Esta limitación provenía de la instrumentación no jurídica de la política exterior en un escenario de relaciones internacionales fuertemente jerarquizado en los dos ámbitos de la práctica del poder. En el ámbito multilateral, dominado por un núcleo de Estados predominantes (que materializaba un eurocentrismo debilitado pero remanente bajo otros términos, que hoy se denominaría multipolaridad). Y en el ámbito bilateral esa práctica se ejercía a través de la afinidad o del conflicto convencional en contraste con las mayores latitudes que el Derecho (y la ausencia de otras evoluciones de la realidad internacional, como la integración), permitía a países pequeños como el Perú.

De otro lado, aunque Ulloa tampoco hizo sitio a la política multilateral ni en su Memoria de Canciller ni en su propuesta político-académica (salvo para las conferencias interamericanas y la seguridad colectiva americana), es evidente que estaba al tanto de las ventajas que el multilateralismo prestaba al desarrollo del Derecho Internacional. Su calidad de jurista y su muy importante contribución al Nuevo Derecho del Mar lo prueban (especialmente mediante el desarrollo regimental y la defensa de la tesis subregional de las 200 millas basa en la dimensión funcional de la soberanía) como ya se ha sugerido.

Es en este marco que puede entenderse el significado de un discurso que muestra una atención principalísima a las relaciones bilaterales a las cuales el multilateralismo presta apoyo sin la especificidad propia de ese tipo de política.

### ***Estados Unidos en Posición Internacional del Perú***

Como hemos señalado, en Posición Internacional Ulloa apenas se refiere a Estados Unidos en un subcapítulo del capítulo Posición Continental, el único de contenido multi o plurilateral entre los capítulos sobre Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia, Chile y Japón (y China). Salvando

el caso japonés y chino, es evidente en un libro de pretensión académica y política, el limitado registro que otorga Ulloa a la política exterior peruana que no atiende, salvo colateralmente, otro escenario que no fuera el regional. Al margen del Derecho Internacional, tal es el nivel de concentración político-académica sobre la inserción externa del Perú del momento.

Si en una primera etapa, la mayor densidad reflexiva del Ulloa no pasa por Estados Unidos, este momento, podría dividirse en uno relativo a la historia de la relación con América y en otro reactivo frente a la política exterior del gobierno de Leguía (además de un tercero de carácter regimental y sistémico que ya hemos visto).

En relación al primero, la realidad hegemónica con que Estados Unidos se aproximaba a Centro América y el Caribe (en contraste con la realidad de la Política del Buen Vecino de Franklin Roosevelt anunciada en su discurso de toma de posesión del cargo y comprometida en la 7ª Conferencia Interamericana de 1933), la percepción de lejanía dominante con que trataba al resto de la región y la realidad de la falta de compromiso norteamericano a la hora de concretar intereses peruanos, condicionaron intensamente la percepción del ex –Canciller sobre la gran potencia como ya hemos sugerido.

Como elemento condicionante adicional, Ulloa tuvo también muy en cuenta lo que consideró un exceso de complacencia del gobierno de Leguía con la política exterior norteamericana en busca del apoyo de Estados Unidos a la solución del problema limítrofe con Chile.

En efecto, Ulloa dio cuenta crítica de la relación entre los gobiernos peruano y norteamericano en la época de Leguía quien “apoyó franca y convencidamente sobre los Estados Unidos la política internacional del Perú buscando en complacencias, muchas veces tácitas, a los puntos de vista de esa gran nación, la simpatía y la ayuda de ésta en el problema con Chile” (p. 379 Ulloa, Posición, Op. Cit.).

Es más, Ulloa registró el interés práctico y marginal de la gran potencia en relación al Perú en beneficio no sólo de grandes potencias sino de Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador, en un contexto de intervencionismo extremo en Centroamérica y el Caribe, cuyo explícito exponente fue Panamá.

En efecto, según el ex –Canciller “a los Estados Unidos no le interesaban sino soluciones políticas que afirmaran su influencia continental y mundial. Nada recogimos de su actitud fuera de la propuesta de una

solución transaccional que dejara Tacna al Perú y Arica a Chile. Poco antes, sin embargo, el Secretario Kellogg había sugerido una solución favorable a la tercería boliviana para un puerto en el Pacífico” (IDEM). Y en relación a Panamá, Ulloa fue más allá del registro de la compensación geopolítica a favor de Colombia en el Tratado de 1922 con la cesión del Trapecio Amazónico a cambio de la cesión de la franja del Canal (IDEM). En efecto, Ulloa calificó esta última realidad, ocurrida en 1903, como el “atentado” de Panamá.

Parece claro que este abuso, que otros calificarían como irregularidad, contribuyó a incrementar en él su intenso apego al principio de no intervención y a la igualdad jurídica de los Estados. Sin embargo, estos principios, habiendo sido recogidos en la ya referida Carta de los Deberes y Derechos de los Estados en la Conferencia Interamericana de 1933 realizada en Montevideo a la que concurrió el Canciller Alfredo Solf y Muro luego de plantear alguna reserva, no fueron ratificados inicialmente por el Perú porque no lo fue esa Carta como ha sido mencionado.

A pesar de este cambio de la política norteamericana, el juicio general de la relación bilateral con Estados Unidos siguió siendo, según Ulloa, negativo y producto de un gran agregado de injusticias vecinales: “En un gran balance sumario, los Estados Unidos habían propiciado una solución contraria al interés del Perú en la cuestión con Colombia; había expedido un fallo injusto e hiriente en la cuestión con Chile y terminaban favoreciendo una solución intermedia después de haber querido apoyar la aspiración boliviana de obtener un puerto en el Pacífico; y esperaban aún resolver por una mediación o por un arbitraje, probablemente políticos y transaccionales, la cuestión de Ecuador” (p. 380 Ulloa, Posición, Op. Cit.)

Sin tener en cuenta aún una perspectiva más global del rol norteamericano, Ulloa no sólo reiteró en ese resumen su desconfianza en la relación con Estados Unidos y, bajo otros parámetros, en las conferencias interamericanas patrocinadas por éste. En realidad esa síntesis explica también que la influencia norteamericana en la relación bilateral con vecinos estaba fuertemente correlacionada con la desconfianza de la opinión pública peruana.

Al respecto, Ulloa reconoció “la formación en importantes sectores de la opinión nacional de un sentimiento de resistencia, de rechazo o de desconfianza en la intervención de los Estados Unidos en nuestros problemas. Se explica también así, que el Gobierno de Benavides, que consideró su deber ir a la Conferencia Perú-ecuatoriana de Washington por razones de circunspección y de lealtad internacionales, “fuera

también a ella con la decisión de limitarse a cumplir con sus deberes de ese orden y de rechazar todo lo que apareciera contrario a sus intereses y derechos esenciales...” (IDEM)

Sin embargo, como ya hemos adelantado, en un segundo momento para Ulloa la unidad americana frente a los peligros de la inminente Segunda Guerra Mundial y los que, específicamente, planteaban Japón en el Pacífico, Italia y Alemania en el Atlántico (y Rusia en el Ártico) fue una clara necesidad. “Nada puede oponerse a su influencia, que terminaría por ser prácticamente dominadora en todos los campos..... si la América no se une integralmente y si esa unión no se produce... en la única forma posible para ser eficaz alrededor del país que es todavía, como organización nacional, el más grande y poderoso de la Tierra sobre la cual pugna por mantener un sistema de principios, cuya advocación sea permanente, aun cuando su aplicación, por la condición humana de los actos políticos, pueda tener interrupciones o fracasos” (p. 383 Ulloa, Posición Op Cit.). Ello implicaba “hacer el inventario” (la postergación) de nuestros agravios contra los Estados Unidos...” si los “intereses colectivos del continente americano pueden verse amenazados o ser opuestos a las acciones imperialistas provenientes de otros continentes...” (p. 381, Ulloa, Posición, Op Cit.)

En este marco de desconfianza bilateral y de convergencia de principios e intereses en momentos de peligro sistémico se desarrolló, según Ulloa, la relación peruano-norteamericana.

En él se plantearon los intereses nacionales vinculados a la alta y baja política: la no intervención, al aumento de la cuota de azúcar por los Estados Unidos o la negación a suscribir un acuerdo comercial que no salvaguardase adecuadamente las exportaciones peruanas.

Y en ese marco se discutieron los planteamientos norteamericanos en la Conferencia de Buenos Aires (que culminó con la ya mencionada Declaración de Principios de Solidaridad y Cooperación Interamericana de 1936) y se adoptó una posición “de medianía” entre los planteamientos norteamericanos y argentinos en esa conferencia.

De este conjunto de intereses peruanos en relación a Estados Unidos Ulloa dio cuenta en la Memoria de 1936. Aunque especialmente de tres cuestiones.

La primera estuvo relacionada con la prevención de una intervención norteamericana en Nicaragua. Ulloa respaldó diplomáticamente la acción preventiva (el principio de no intervención acordado en la 7ª Con-

ferencia Interamericana de 1933, cuya Carta el Perú no ratificó). Cuando Estados Unidos negó su predisposición a esa intervención, Ulloa se limitó a recordar el acuerdo del Secretario de Estado Cordell Hull en Montevideo pero ya sin atribuir propósito intervencionista a Estados Unidos.

La segunda se refirió a la negación al gobierno norteamericano del derecho a promover intereses económicos específicos de ciudadanos de Estados Unidos en el Perú pero no residentes en el país. Ulloa recordó, al respecto, que esa protección era aplicable sólo a ciudadanos residentes y que, en todo caso, prevalecería al respeto a las normas de la Constitución peruana.

Y la tercera estuvo vinculada a la necesidad de la industria azucarera de ampliar su acceso al mercado norteamericano. Este interés, promovido por la Sociedad Nacional Agraria, implicó la impugnación del trato desigual aplicado por Estados Unidos al Perú en relación al que esa potencia aplicaba a Cuba cuya azúcar ingresaba al mercado norteamericano no sólo en muchos mayores volúmenes sino a precios de dumping. Ulloa recordó a Estados Unidos que los beneficios de un mayor acceso peruano mejoraría la capacidad de pago de la deuda externa y la balanza comercial peruana que era extraordinariamente favorable a la gran potencia. Al término de sus funciones, Ulloa no había logrado aún el resultado buscado.

Esta estrecha agenda no parece dar cuenta de los complejos factores que organizaban ya la relación del Perú con Estados Unidos.

### ***La relación con los países vecinos en Posición Internacional y en la Memoria del Canciller***

Así como no es irrelevante para la época que la aproximación política de Ulloa a las relaciones internacionales fuera esencialmente regional (con las salvedades de alineamiento con los Aliados y con Estados Unidos en circunstancias excepcionales como la Segunda Guerra Mundial), no lo es tampoco que en la Memoria del Canciller la agenda operativa de 1936 con las potencias mayores suramericanas (Argentina y Brasil) tuviera un sustento fundamentalmente económico (a pesar de la predominante percepción geopolítica del ABC) mientras que la que concernía al resto de los países vecinos siguiera siendo la propia de los límites terrestres (en el caso de Chile, la agenda post-1929). Tal fue la importancia reduccionista de las “hipotecas” (el término usado por García Bedoya) para referir la problemática con Ecuador y Bolivia a la

que debió haberse agregado la “hipoteca chilena” a la luz de circunstancias posteriores.

## Bolivia

### *El Pacto de 1936*

Ulloa se aproximó a la relación con Bolivia con una percepción ambigua. Así, mientras que ésta estaba marcada por “un recíproco recelo”, en los hechos era enriquecida por las virtudes de la “unidad sociológica del Altiplano” organizada en torno a una amistad de “extensas y profundas raíces” y de “solidaridad” en momentos difíciles (p. XIV Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores don Alberto Ulloa, 13 de abril a 22 de octubre de 1936, Lima). Esta ambigua relación “en la que no ha habido siempre una clara comprensión psicológica” es mejor explicada en su texto de aproximación política.

En su Memoria, el Canciller Ulloa se concentra en el Pacto de Amistad y No Agresión de 1936 (el Tratado de 1936) y en la participación mediadora del Perú en la Guerra del Chaco.

Sobre el primer punto, y debido a las razones expresadas, el Canciller prefirió concentrarse en la “conveniencia de afirmar y valorizar los vínculos de unión y de disipar los motivos de resentimiento y desconfianza” en el ámbito panamericano. Esa convicción fue compartida por el Presidente Benavides y el Embajador de Bolivia en el Perú, Alberto Ostria Gutiérrez de la que emanó el mencionado Tratado de 1936 suscrito en Lima, el 14 de setiembre de ese año.

En ese pacto Bolivia “declara que no tiene ningún problema político ni territorial pendiente con el Perú” y el Perú hizo la misma afirmación (art. 1). En consecuencia, ambos Estados se comprometieron a respetar sus respectivas soberanías espacialmente establecidas por tratados internacionales (art. 2) y a formalizar un pacto de no agresión entre ellos (art. 3) seguido de un compromiso de neutralidad en conflictos en que cada uno se viera, eventualmente, envuelto (art.4).

A la luz de la dilatoria experiencia bilateral en la ratificación de tratados con Bolivia y en la de su cumplimiento, Ulloa se esmeró en demostrar la condición vinculante de lo establecido en estos compromisos aunque fuera a título declarativo y a recordar la condición moderna de la neutralidad pactada en el Derecho Internacional de la época con las excepciones propias de otros acuerdos como el de la Liga de las Naciones (Memoria, Op. Cit. p. XVII).

El Canciller también recordó que desde la constitución de ambos Estados “se ha mantenido un régimen de libre tránsito a través del territorio peruano que facilita el comercio y el tráfico de distintas secciones de territorio boliviano”. Tal situación se mantuvo vigente después de la Guerra de Pacífico en tanto “ningún gobierno del Perú pensó nunca en la posibilidad de negar o limitar ese tránsito” como lo registra el Tratado de Comercio y Aduanas de 27 de noviembre de 1905 (Memoria, Op. Cit. pp. XVII-XVIII). Es más, durante la Guerra del Chaco, el Perú estuvo de acuerdo en que Bolivia se aprovisionara a través de puertos peruanos. El artículo 5º del Pacto de 1936 consagra “esta situación establecida en el Derecho y la práctica y que es el eje del carácter peculiar de las relaciones de vecindad Perú-bolivianas” que influyen en el marco continental y en el de la Liga de las Naciones (Memoria, Op. Cit. p. XVIII).

En este acápite el acuerdo “es análogo al que existe entre Perú y Chile” y se limita “a un intercambio y a un intento de concordancia, pero la libertad de acción de ambos países queda intacta para proceder conforme a sus convicciones”. Así lo establecen las partes, a manera de reserva, en el artículo 9 del Pacto de 1936.

Y para tratar los pequeños incidentes que se crean entre comunidades vecinales se establece una Comisión Mixta ad hoc en el artículo 1º del acuerdo.

Ello demuestra dos cuestiones fundamentales. La primera, que la concesión a Bolivia de salidas especiales a su comercio exterior por territorio peruano ciertamente no empieza en 1992 con los acuerdos de Ilo (ni durante la década de los 70 de siglo pasado, como la confusión oficial y periodística ha establecido) y, especialmente, que el Tratado de 1936 no se refirió a promesa o intención alguna del Perú a “no ser obstáculo” para la satisfacción de su aspiración marítima por territorios que fueron peruanos como lo pretenden algunos estudiosos bolivianos de la política exterior de su país.

En efecto, el Embajador Gumucio sostiene que el Pacto de 1936 es producto de la disposición boliviana de “encarar la situación creada por el Protocolo Complementario del Tratado de 1929 entre el Perú y Chile, por el cual ambos Estados se comprometieron a consultarse ante un posible pedido de Bolivia para acceder en forma soberana al Océano Pacífico, acceso que, desde la ocupación del litoral boliviano por Chile en 1879, constituía la prioridad de la política exterior boliviana (p. 98 Gumucio, Jorge; Alberto Ostria y el Pacto con Perú de 1936; Agenda

Internacional, IDEI, Vol. 4, No. 9, 1997, Lima). Ésta argumentación motivadora no corresponde a la registrada por el Canciller Ulloa.

Es más, el Embajador Gumucio sostiene que, aprovechando la buena relación personal entre el Embajador Ostria y el Canciller Ulloa, éste último habría estado en mejor disposición de entender la angustia boliviana. Pero las instrucciones entregadas por el gobierno boliviano al Embajador Ostria por su gobierno, citadas por Gumucio, no refieren nada distinto a lo registrado por el Canciller Ulloa.

Sin embargo, este excelente diplomático boliviano que es el Embajador Gumucio afirma que los contenidos específicos de esas instrucciones descansaban sobre “una base fundamental que significaba una declaración solemne del Perú por la que se comprometía a no obstruir con un veto, en aplicación del Artículo 1 del Protocolo Complementario de 1929, una posible solución al enclaustramiento marítimo de Bolivia mediante una salida soberana sobre territorios del antiguo departamento peruano de Arica que, aunque ocupado desde 1880, se encontraba bajo plena soberanía chilena sólo desde 1929; es decir, que el Perú debería anunciar a priori que no se opondría a ninguna solución que se lograra con posterioridad en negociaciones entre Bolivia y Chile” (p. 99 IBIDEM).

Nada de esto aparece, ni remotamente, en el Pacto peruano-boliviano de 1936 y ni el Canciller Ulloa da cuenta de esa particular interpretación ni del contexto mencionado por el Embajador Gumucio. Como muestra de ello, el estudioso boliviano sostiene, contrariando su posición, que el Canciller Ulloa se opuso, desde el primer momento, a cualquier insinuación de esta naturaleza pues “para el Canciller peruano era inaceptable que pudiera pronunciarse con anterioridad a un arreglo entre Chile y Bolivia pues crearía ‘en el fondo una coerción moral contra Chile’, pudiendo derivar en una desventajosa situación diplomática tirante de ese país contra el Perú y también contra Bolivia. Por consiguiente, Ulloa manifestó que el Perú no podría acordar públicamente ni con carácter reservado una cesión sobre del territorio de Arica...” (IDEM).

Según Gumucio, Ulloa hizo llegar a la delegación boliviana un borrador conteniendo diez puntos. El asesor de la Cancillería boliviana Diez de Medina encontró que, pese a que la máxima aspiración boliviana no era recogida en ese documento, el reconocimiento de derechos de libre tránsito otorgaba importancia al mismo y “la buena armonía y los entendimientos viables entre Bolivia y el Perú” sugería la suscripción del Pacto.

Fue en estas circunstancias que el Canciller Ulloa insistió en la conveniencia de suscribir el Pacto. El Embajador Ostria consultó y fue autorizada a proceder a la firma con cambios menores en el texto el 14 de setiembre de 1936. De esta manera se formalizó la declaración de que entre el Perú y Bolivia no quedaba ningún asunto pendiente que resolver mientras que el respeto de las soberanías respectivas iba acompañada por un compromiso de no agresión y otro de neutralidad en caso de conflicto con terceros. El beneficio concreto para Bolivia se materializó en un régimen de libre tránsito acompañado de otro de libre comercio y de consultas recíprocas.

Si a raíz de ello Perú y Bolivia ingresaron en una nueva etapa de relación bilateral (la que fue recibida con suspicacia por la opinión pública chilena), el Perú quedó libre de expresar su opinión sobre los entendimientos chileno-bolivianos sobre territorios que fueron peruanos de acuerdo a los términos del artículo 1º del Protocolo Complementario de 1929.

Por tanto, ninguna posición a priori a favor de Bolivia en relación a una eventual consulta a Chile sobre cesión de territorios que fueron peruanos tiene, al respecto, marco legal. Si al respecto luego se han realizado declaraciones en otro sentido, éstas no son convergentes con el interés nacional. En consecuencia, éstas deben ser replanteadas sin comprometer a priori ningún derecho peruano, más aun teniendo en cuenta que otro interés nacional es hoy cuestionado por la negativa chilena de reconocer el Punto Concordia como inicio del límite terrestre en claro desconocimiento del Tratado de 1929 y de los instrumentos que lo implementaron.

Este Pacto de Amistad y no Agresión estuvo perfectamente enmarcado en las convergencias peruano-bolivianas que Ulloa describiría en Posición Internacional del Perú. En efecto, el ex-Canciller y futuro Senador tenía bien claro que, si ambos países habían afrontado problemas de muy serias consecuencias con Brasil (la pérdida de “la Hoya de Madre de Dios” y del Acre) y con Chile (la pérdida de territorios vitales) y compartían en el escenario altiplánico un recurso común (el lago Titicaca) y su antropológica problemática, “la cuestión de límites no era la cuestión esencial o primaria de las relaciones” bilaterales (p. 235 Ulloa, Posición Op.Cit).

Pero las desavenencias, las intrigas, los deseos de intervención y de predominio, las consecuencias trágicas de una guerra y las particulares percepciones bolivianas sobre sus supuestos derechos en Arica han desaprovechado el potencial señalado.

Así, “toda una larga historia de aproximaciones y apartamientos ha dado un carácter peculiar, en comparación con otras”, a las relaciones bilaterales con Bolivia que “no han sido de mala vecindad pero sería quizás aún más exagerado decir que han sido de buena vecindad” a pesar de que, sin perseguir ninguna expansión territorial sobre Chile y sólo “defendiendo su patrimonio...y su independencia política en el sentido de no subordinarse a otro Estado”, ...“ambos fueron desmembrados... y reducidos a impotencia por el vencedor”. Ello sólo puede obedecer a problemas de “psicología de pueblos que buscan una explicación a su infortunio o una reparación a sus mutilaciones” que, en el caso peruano-chileno, supuso la tercera boliviana (p. 236 Ulloa Op. Cit.).

Ésta, resuelta la cuestión de Tacna y Arica, promovería “el juego de Chile ...en el sentido de orientar hacia el Perú la aspiración portuaria boliviana. Satisfacerla a costa nuestra significaría vencer y debilitar nuevamente al Perú”...; crear una separación abismal entre el Perú y Bolivia...; y crearle al Perú un nuevo competidor político y económico (p. 237 Ulloa Op. Cit.).

Si para comprender esta situación no había necesidad de inventar el término “hipoteca”, para contrarrestar esa eventualidad el Pacto de 1936 tuvo utilidad evidente.

Ulloa expresa que uno de los factores contribuyentes a esas eventualidades fue el “sentimiento expresado muchas veces en Bolivia, aunque no oficialmente... de que podía satisfacerse a costa del Perú la aspiración portuaria de (ese país) por una razón de mayor comodidad geográfica y probablemente también porque se creía allá que nuestro país podía ser víctima de una imposición de la fuerza con mayor facilidad que Chile. Otra de estas situaciones era el sentimiento de desconfianza...., existente en el Perú respecto de la pretensión boliviana pudiera dirigirse contra nuestro país y el natural resentimientos de lo que constituiría un acto injustificable de deslealtad y de injusticia” (p. 282 Ulloa, Posición, Op. Cit.). De alguna manera estas motivaciones fueron suspendidas (aunque quizás no canceladas), por el Pacto promovido por Ulloa.

Por lo demás, el Pacto fue puesto en conocimiento del Paraguay en tanto el Perú formó parte del grupo de mediadores de la Conferencia de Buenos Aires que debía contribuir a resolver aspectos subsistentes de la Guerra del Chaco que había concluido con la suscripción del Protocolo de Buenos Aires de 12 de junio de 1935. El Canciller Ulloa procedió de esa manera por razones elementales de lealtad con el Paraguay,

Estado con el que se mantenían relaciones de amistad, y para evitar susceptibilidades en el proceso (Memoria Op. Cit, XIX).

## **El Lago Titicaca**

Bajo la gestión del Canciller Ulloa se sentaron las bases del futuro acuerdo de condominio indivisible sobre las aguas del Lago Titicaca suscrito en 1955.

En efecto, el Perú protestó la extensión unilateral por el gobierno boliviano de una concesión sobre usos de aguas del Lago a la empresa Mauricio Hochschild y Cía. Ltd. realizada en 1929. El Canciller Ulloa dio cuenta de lo actuado, con la activa participación del Ministro del Perú en Bolivia, José Luis Bustamante y Rivero y la Asesoría Jurídica de la Cancillería.

En resumen, el Perú sostuvo que si bien “la línea de deslinde de las soberanías en la superficie del Lago Titicaca se encuentra trazada en actos bilaterales, (e)lla no destruye la comunidad esencial respecto del uso y aprovechamiento de las aguas que existe por razones naturales y permanentes. En virtud de esta comunidad, ninguno de los ribereños puede unilateralmente modificar las condiciones hidrológicas y de navegación en el Lago en forma de perjudicar los derechos y los intereses del otro o de perturbar las condiciones geográficas y geológicas. El Derecho Internacional doctrinario y el Derecho Internacional positivo sustentan la tesis peruana y, expresamente, la Convención para Explotación de Pesquerías en el Titicaca suscrita el 17 de julio de 1935 acredita el concepto de los dos países respecto de la comunidad en el aprovechamiento de las aguas” (p. XXIII Memoria Op. Cit.).

En tanto Bolivia opuso una tesis diferente, el Canciller Ulloa insistió en el planteamiento peruano estableciendo que, de no haber acuerdo, la materia debería ser resuelta por “resolución judicial internacional” teniendo en cuenta la cordialidad de las relaciones existente y las prevenciones necesarias para evitar, en el futuro, conflicto de intereses sobre las aguas del Lago.

Aunque estos conflictos de intereses se repitieron (especialmente a propósito de las negociaciones chileno-bolivianas de 1950), la posición jurídica establecida en 1936 contribuyó a fundamentar el condominio indivisible peruano-boliviano sobre las aguas del Lago de 1955 que ha resuelto definitivamente la materia.

## Chile

### *El Tratado de Comercio y el Protocolo de Liquidación de Obligaciones entre el Perú y Chile*

Este tratado se suscribió entre los señores Polo y Rivas Vicuña el 17 de marzo de 1934 en el entendido de que su implementación debía llevarse a cabo en el marco de “la política general panamericana y de la Liga de las Naciones” (p. XXXI Memoria; Op. Cit.) y sabiendo las partes que su interpretación derivada de los intereses de cada uno, podría “conducir a alguna desinteligencia incidental” (IDEM). El Canciller Ulloa, convencido de la necesidad de evitar esa eventualidad “y de mantener las relaciones con Chile en el plano de la mutua comprensión... creyó que era mejor prever aquellas dificultades contingentes por una expresión leal y precisa de los puntos de vista del Gobierno del Perú sobre la interpretación de las notas Polo-Rivas Vicuña” procediendo a entregar el Memorandum correspondiente al Embajador de Chile en el Perú (IDEM).

Sin embargo, la implementación del acuerdo de 1934 que, entre otras materias, implicaba modalidades de compensación peruana (materiales para los trabajos) por la construcción por Chile de obras portuarias en Arica en favor del Perú de acuerdo a los términos del Tratado de 1929, fue objetado por la parte chilena. Las partes no pudieron ponerse de acuerdo cuando reconsideraron el acuerdo de 1934 subrayando Chile que éste ya hacía renunciaciones “que importaba a la construcción” en tanto la obra portuaria beneficiaría al Perú (p. XXXV Memoria Op. Cit.).

Los asuntos pendientes del Tratado de 1929 volverían a ser objeto de trato sin resultados hasta que se suscribió el tratado definitivo de 1999, setenta años después.

De alguna manera el Memorandum peruano previo al acuerdo de 1934 relativo a conciliar la ejecución de los asuntos pendientes del Tratado de 1929 conformó un modus operandi. En todo caso, fue un antecedente de la forma cómo se procedió con Chile con la entrega del Memorandum Bákula de 1986 sobre la necesidad de establecer un límite marítimo definitivo que los acuerdos anteriores no pactaban. De la misma forma, el interés peruano de mantener en ese trance la buena relación con Chile (1934) parece consistente con los fundamentos de la política de las “cuerdas separadas” que intentó aislar el acápito contencioso con Chile sobre delimitación marítima del resto de la relación que se consideraba positiva.

Es más, con posterioridad a esa gestión, Ulloa registró en su Memoria que “habíamos liquidado en su hora las consecuencias materiales, jurídicas y morales de la guerra de 1879; que la amistad entre Chile y Perú es obra del conocimiento recíproco, cada día más a fondo, que conduce a una colaboración leal y sincera; y que deberíamos estrecharla progresivamente. Este pensamiento ha presidido la política de la Cancillería durante el tiempo en que tuve el honor de dirigirla” (p. XXXII Memoria, Op. Cit.).

Sobre la materia, sin embargo, Ulloa no era un romántico idealista ni se comportó como tal. En efecto, cuando, autoridades brasileñas primero y luego chilenas propusieron una revisión constructiva de la historia entre las partes, el entonces ex –Canciller escribió sobre esa propuesta: “bajo los términos citados (referidos a la cordialidad continental), viniendo a consagrar con el silencio que prepara el olvido, no sólo de la realidad material sino la confirmación espiritual de grandes injusticias pretéritas, representarían en casos determinados, el indulto de los delitos históricos que las generaciones deben conocer para que su conciencia vigilante impida su repetición...dentro de los campos legítimos de la acción diplomática y jurídica”.

E insiste “ese espíritu no estorba sino facilita una tendencia pacífica y de profunda solidaridad humana en las nuevas generaciones porque no representa un sentimiento de revancha sino de adhesión al Derecho, cuyo respeto es condición necesaria para la armónica convivencia internacional. El silencio y el olvido que importa la aceptación de las soluciones de fuerza y de los procedimientos anti-jurídicos en la vida de relación de los Estados actúan como incitadores para su repetición. Conviene a la política de Estados imperialistas, expansivos o conquistadores, pero no a la política de los Estados que han sido o pueden ser víctimas de los primeros”. (p. 341 Ulloa, Posición, Op. Cit.)

A estas consideraciones añadió de manera realista Ulloa, una apreciación del territorio peruano como central y más rico que el del vecino que reclama equilibrio y una evaluación de la necesidad de contrarrestar la predisposición marítima chilena y la de una actitud diplomática que ha pretendido subordinar la iniciativa diplomática peruana. (p. 342-344 Ibidem).

### ***Suspicias chilenas por el pacto de No Agresión suscrito con Bolivia***

Como lo establecen los patrones de la relación trilateral entre Perú, Bolivia y Chile, el Pacto de No Agresión suscrito por los dos primeros

en 1936 despertó recelos en algunos sectores de la política y de la opinión pública chilena. Sin embargo, Ulloa reconoce que los sectores más influyentes de esa opinión reaccionaron “haciendo ver cómo el Pacto Perú-boliviano era un convenio claro y normal en las relaciones de especial vecindad que vinculan a los dos países...” (p. XXXII Memoria Op Cit.). Así lo hizo saber Ulloa expresamente al Mercurio de Chile (p. XXXIII Memoria Op. Cit.).

Ello no obstante, Chile rehuyó suscribir con el Perú un pacto similar al peruano-boliviano que le fue propuesto por el antecesor del Canciller Ulloa y por él mismo. Así, el gobierno de Chile, por su parte –de conformidad con su pensamiento internacional– encontró que las materias que podían ser objeto de un pacto de esa naturaleza estaban suficientemente consideradas en varios convenios multilaterales de que el Perú y Chile eran parte” (p. XXXII Memoria, Op. Cit.). A pesar de la sensibilidad de la relación peruano-chilena, Chile parecía señalar que el rol del derecho internacional público entre las partes debía tener ciertas limitaciones bilaterales.

### ***Devolución de documentación peruana***

Ulloa refiere en su Memoria que, bajo su gestión, Chile devolvió el archivo de la antigua Prefectura de Tacna que contenían los volúmenes de copiadore de las sentencias de tribunales de Tacna y Moquegua así como los protocolos de escrituras entregados en Tacna antes de 1879. Salvo lo primero, lo demás ocurrió sólo después de que la Embajada del Perú en Santiago solicitara la devolución del archivo administrativo de la Corte Superior de Tacna.

Estas acciones eran equivalentes a lo que hoy se conoce como medidas de fomento de la confianza orientadas a fortalecer la relación bilateral. Pero tales medidas nunca incluyeron ni la devolución ni la solicitud de la devolución de todo el patrimonio cultural peruano sustraído durante la guerra ni los trofeos de guerra que Chile mantiene en su poder.

Estos gestos pequeños correspondieron a la visión extremadamente circunspecta que ambos países (pero especialmente Chile) tenían de la relación bilateral. Su escasa dimensión resaltaba aún más frente al nulo trato que los registros contienen sobre la acción de coordinación o diferencia política que ambos Estados debían adoptar en un escenario mundial que, sin haber escapado a la crisis económica, se orientaba a la guerra en 1936.

## *La importancia otorgada a la relación económica con Chile*

En 1936 Perú y Chile suscribieron alrededor de veinte acuerdos, nada menos, en el marco del artículo XXI del Tratado de Comercio suscrito en 1934. Entre los principales destacan los referidos a la libre internación en Chile de productos de Tacna, la supresión de franquicias y elevación de cuotas de exportación de algodón peruano a Chile, la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida al café peruano, la constancia de que el salitre y el guano estaban en la misma condición para el pago de impuestos, la recomendación para la creación de un tribunal de arbitraje comercial peruano-chileno, la recomendación de la adopción de la nomenclatura arancelaria de la Liga de las Naciones, la fijación de cuotas para el ingreso de ciertos productos chilenos a Tacna y, especialmente, la exoneración de derechos en el Perú al 70% del trigo importado desde Chile que el Perú quiso orientar a la exportación de productos manufacturados chilenos “a fin de mejorar en lo posible las condiciones efectivas del intercambio entre ambos países” (p. XXXVII Memoria Op. Cit.) en tanto las exportaciones chilenas de trigo no cubrían ni de cerca la cuota otorgada. El asunto triguero quedó pendiente por recomendación del Canciller Ulloa teniendo en cuenta las importaciones peruanas de ese cereal de otros orígenes.

Incluimos acá este acápite no sólo por su importancia específica y por la necesidad de mostrar la relativa complejidad y diversidad del intercambio existente, sino por la importancia que ambos Estados otorgaban a la de relación económica y por constituir éste un antecedente de negociaciones comerciales conducidas por la Cancillería con propósito de institucionalizarlas a la manera de lo que hoy sería, por ejemplo, un acuerdo de complementación económica. He aquí, también, un antecedente de las razones por las que Perú y Chile persisten en aislar la relación económica de los elementos más contenciosos de la relación bilateral.

Es más, tratamos este punto porque las negociaciones económicas se destacan con nitidez en la memoria del Canciller Ulloa con una serie de países (especialmente, con potencias mayores regionales o extrarregionales) a diferencia de lo que ocurre hoy cuando la responsabilidad política de la materia se ha trasladado, parcialmente, a otra dependencia del Estado.

## Colombia

### *El intento de mediación colombiana en el diferendo peruano-ecuatoriano*

Sin tener Ulloa algún tipo de preferencia por la relación con Colombia (vínculo al que atribuiría, como veremos, una dimensión especialmente beligerante) la aproximación a ese Estado sí despertaba en él “una legítima inclinación de simpatía” derivada de su rol como gestor y suscriptor del Protocolo de Amistad y Cooperación que, en 24 de mayo de 1934 en Río de Janeiro, puso fin al conflicto bilateral. Ese sentimiento tuvo el propósito propio de la “conveniencia patriótica que (lo) impulsaban a “consolidarla y desarrollarla” (p. XLII Memoria Op. Cit.).

Postergada la visita del Presidente colombiano Alfonso López luego de una invitación peruana a que “extendiera hasta el Perú” una gira por Estados vecinos, éste hizo saber al gobierno peruano su interés en contribuir “a que se obviaran las dificultades entre (el Perú y el Ecuador) derivadas de la divergencia de interpretación del Protocolo Castro Oyanguren-Ponce de 21 de junio de 1924” (Memoria Op. Cit. p. XLIII) y “sobre los fundamentos y conveniencias de una solidaridad continental” (p. XLII, Memoria Op. Cit.).

Sobre el primer punto el Canciller Ulloa hizo saber al gobierno colombiano el propósito del Perú “de mantener el carácter bilateral del diferendo Perú-ecuatoriano que estaba sujeto a su cauce propio, diplomático y jurídico” y que, por tanto, “no podía tener el carácter de una mediación” (p. XLIII Memoria Op. Cit.).

Sin embargo, por razones, de cortesía vinculadas a la buena disposición que había desempeñado el Presidente colombiano en la relación con el Perú, Ulloa no se opuso a que éste desempeñara un rol “que no tenía siquiera el carácter de buenos oficios, de escuchar y transmitir de uno a otro gobierno los puntos de vista respectivos” sobre el Protocolo de 1924. El conocimiento claro de esos puntos de vista contribuyó a la suscripción del “Acta Perú-ecuatoriana” de Lima el 6 de junio de 1934 (pp. XLIII-XLIV Memoria Op. Cit.).

Aunque se pueda estar en desacuerdo con esa concesión, quizás sea éste un ejemplo de la importancia que la diplomacia de entonces otorgaba a las “sensibilidades” de la profesión (p.e. al desaire) y a los usos y costumbres en el ejercicio de la misma. De llevar ésta a errores y/o desatenciones específicos, podrían generar serias consecuencias jurídicas como ocurrió en los antecedentes de la controversia marítima peruano-chilena, ya sentenciada por la Corte Internacional de Justicia, y que

tanta importancia otorgó a las ambigüedades y entendimientos imprecisos derivada de la sobreposición emocional o protocolar de los hechos (p.e. en el caso del múltiple uso del término “concordia” en la línea del mismo nombre) sobre la buena gestión en una demarcación.

### ***Perú y Colombia en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936)***

A propósito de esta conferencia, celebrada a iniciativa del Presidente Franklin D. Roosevelt (y a la que el Presidente norteamericano asistió), el Presidente colombiano Alfonso López dirigió a sus colegas hemisféricos comunicaciones en las que exponía su punto de vista al respecto. El Presidente Óscar Benavides respondió el 15 de mayo de 1936 expresando “las convicciones permanentes y las direcciones actuales de la política internacional del Perú en orden a cierto número de problemas relacionados con la convicción pacífica y jurídica del continente americano y con la organización jurídica y política universales” (p. XLIV Memoria Op. Cit.).

El Canciller Ulloa no identifica en su Memoria estos problemas ni menciona el diferendo con Ecuador ni el escenario prebélico reinante en el mundo. Al respecto se limitó a señalar que el Presidente colombiano se refirió a la insuficiencia del contacto diplomático intra y extrarregional de los Estados concurrentes a la conferencia de Buenos Aires y a las disfunciones que provocaban el inadecuado aprovechamiento de sus capacidades en la Liga de las Naciones lo que redundaría en la distorsión de la formación de bloques “que resten libertad...a la discusión de problemas comunes”. En consecuencia sugirió la formación de “un pacto regional de paz y la organización de una Asamblea americana que lo desarrolle con más firmeza y continuidad de lo que pudiera hacerlo la Liga de Ginebra”...desaconsejando un “divorcio total con ésta” (Memoria Op. Cit p. XLV).

El “bloque continental” que propuso el Presidente colombiano “no debería ser menos importante que el europeo” y en consecuencia sugirió la eliminación del artículo 21 del Pacto de la Liga “que califica imperfecta y equivocadamente a la Doctrina Monroe como un convenio regional y propugna la sustitución de esta doctrina por un convenio multilateral americano” acompañado de un tratado antibélico americano opuesto a “la política de alianzas o coaliciones” (IDEM).

El Canciller Ulloa dio cuenta de la respuesta del Presidente Benavides a esa iniciativa rememorando “actos internacionales demostrativos del fervor ideal del Perú por la coordinación americana”. Coincidiendo con

las convicciones de Ulloa, el Presidente Benavides, dijo el Canciller, que “la paz y la armonía internacionales es más viable dentro de fórmulas jurídicas que por soluciones de composición,... que (aquéllas) pueden ser útiles como método para llegar finalmente a las conclusiones jurídicas... mientras que los organismos judiciales y arbitrales conducen a la definición del Derecho mejor que organismos en que prevalezcan criterios políticos o que organismos mixtos en que no puede preverse el cauce que conduzca a la solución de diferendos” (Memoria Op. Cit. pp. XLV, XLVI).

Esta respuesta (que no es sólo muestra del “juridicismo” recurrente en nuestra política exterior, sino también más propia de un jurista –Ulloa– que de un militar –Benavides–) planteó entre ambos presidentes en el marco de la convergencia hemisférica, las opciones diferentes entre un régimen de alianzas que se definiera en un bloque –que quizás no era bienvenido por Europa– y el de un régimen esencialmente jurídico fundado en principios y normas de esa naturaleza. El realismo y el idealismo jugaban su rol en el proceso de conformación del sistema interamericano con un énfasis en el régimen jurídico antes que en el de la alianza en la perspectiva peruana. Al respecto, la realidad de 1934 debía haber llamado la atención de Ulloa sobre las frustraciones de la esperanza en las formulaciones idealistas.

Entre Perú y Colombia hubo, además, convergencia en relación a la Liga de las Naciones “con el objeto de afirmar la importancia moral y política de América en el concierto universal” sustentada no sólo en el número de sus Estados miembros, ni en el de su población, ni en el rol “de su interdependencia social y económica del mundo, sino también en atención a su influencia en la civilización y a su condición de los progresos del Derecho Internacional” (p. XLVI Memoria Op. Cit.).

Este idealismo jurídico, que reconocía una influencia extrarregional del Perú y la región en notable contraste con las limitaciones viabilidad de los intereses nacionales vinculadas al territorio, forma parte también del tejido de la indisposición peruana a involucrarse en el conflicto europeo sea bajo la posición de bloque sea bajo la simpatía atribuida a Benavides por España. Es más, la respuesta de Benavides consideró, influida por Ulloa, que “no es necesario para ello oponer uno a otro continente creando un espíritu de recíproca desconfianza contrario a la tendencia de la diplomacia americana y a la tendencia, científica y humana, a la unidad espiritual y jurídica del orbe” (p. XLVII Memoria Op. Cit.). Más allá de la evidencia del cálculo político implícito en esa respuesta, en ella había también una expectativa ideal y alegórica con el multilateralismo extrarregional.

En efecto, teniendo en cuenta que la esperanza que ese texto traducía sobre la unidad del orbe contrariaba, en 1936, la realidad del momento, la respuesta de Benavides no sólo era inviable sino que no expresó su voluntad de confrontar la amenaza del fascismo (al que nos referimos en particular en tanto que la URSS ya era percibido como un potencial aliado).

### ***Evaluación de Ulloa sobre los patrones de relación peruano-colombianos***

El ex-Canciller Ulloa estableció el carácter de la relación entre el Perú y Colombia en contraposición con el del vínculo peruano-ecuatoriano. La referencia a ambos Estados es trascendente en tanto Ulloa parece atribuirles, implícitamente, una naturaleza similar derivada quizás de la antigua pertenencia de ambas potencias a la Gran Colombia expresada mediante características diferentes.

En efecto, “la cuestión Perú-ecuatoriana tiene una continuidad, una riqueza polémica, una literatura jurídica y diplomática y un intransigente espíritu de resistencia a soluciones jurídicas o realistas por parte de Ecuador y a soluciones transaccionales por parte del Perú. Durante más de un siglo no ha habido otros paréntesis de cierta extensión en la cuestión Peruano-ecuatoriana que los determinados por la existencia de cuestiones continentales o nacionales susceptibles de paralizar las discusiones diplomáticas. En éstas se ha ido acumulando un bagaje inmenso de argumentos y de documentos destinados a reforzar los puntos de vista de las partes” (pp. 155-156 Ulloa, Posición, Op Cit.).

El juridicismo del Canciller Ulloa parece revestirse acá con ropajes que contraponen la transacción (Ecuador) con la aplicación del Derecho (Perú) en la solución de diferendos sobre intereses primarios y vitales entre el Perú y Ecuador. Esta caracterización, quizás más teórica que práctica en el caso del Canciller Ulloa, contraría la práctica vecinal y, de haberse hecho realidad, podría haber prolongado indefinidamente el conflicto al no mostrarse proclive a vías transaccionales o de fuerza.

Así, a pesar de que “se ha ido formando un estudio verdaderamente rico hoy, como doctrina, como investigación y como dialéctic(a) capaz de ser ofrecid(a) como prueba del talento y de la habilidad de los hombres encargados de los puntos de vista respectivos”... “el Ecuador no se ha conformado con su destino político y geográfico necesariamente modesto y ha mantenido la ilusión de una extensa reivindicación territorial más allá de todo título y de toda posesión. El Perú, por su parte, no ha aceptado que hechos distintos interfieran en su divergencia con

el Ecuador y (que) pudieran influir en que ésta fuera transaccionalmente”.

Como puede verse, el carácter doctrinario, procesal y político con que se expresa el interés ecuatoriano colisiona según Ulloa persistentemente con el interés nacional que se opone a solución transaccionales. De manera contraria a esta rica relación diplomática, quizás el reino del “puro Derecho” debía definir esta controversia según Ulloa. No creemos que ésa fuera su conclusión a pesar de que él no podía saber que la solución de 1998 provendría de otra alternativa.

En cambio la relación con Colombia es definida en términos exactamente opuestos. En efecto, “la relación con Colombia (a diferencia de la establecida con Ecuador) tiene caracteres francamente esporádicos; ha sido mucho menos rica desde el punto de vista polémico; ni ha acumulado una gran literatura jurídica y diplomática como no sea la que ocasionalmente determinó el conflicto de 1932 y que tuvo que apoyarse en el fondo de una vieja controversia. Ambos países parecieron siempre más dispuestos a soluciones equitativas o de transacción” (p. 157, Posición, *Ibidem*).

Así, Ulloa registra que “entre 1829 hasta 1894, la cuestión de límites Perú-colombiana tiene virtualmente un paréntesis de 65 años y las relaciones diplomáticas entre ambos Estados son prácticamente normales”. Esto que parece una virtud, parece restar méritos a la relación peruano-colombiana por el predominio de la naturaleza política sobre la jurídica según Ulloa.

Por lo demás, ni en la sustancia ni en el proceso, Ulloa ve en la relación con Colombia densidad no por las materias que la hubieran ocupado sino porque aquélla no generó una tradición jurídica que pudiera defenderse sólo con el Derecho. Ello incluye a medios jurídicos de solución de controversias como el arbitraje.

Al respecto, Ulloa parece sorprenderse que “lejos de aprovechar de las dificultades del Perú para obtener ventajas territoriales, Colombia inicia una mediación en la guerra Perú-chilena aún cuando no tiene éxito”. (*Ibidem* p. 157). Lo mismo ocurre con sucesivos arbitrajes (en el que Ulloa insiste en la riqueza del “arbitraje de derecho” en el caso peruano-ecuatoriano en relación al “arbitraje de equidad” (*IDEM*)). Así “como ninguno de estos arbitrajes prospera, no hay lugar a los extensos alegatos que enriquecen la literatura jurídica del problema Perú-ecuatoriano; y la del problema Perú-colombiano se limita a las conferencias tripartitas de 1894”. Entonces Ulloa concluye que “el Perú y Colombia

parecieron pues siempre dispuestos a aceptar soluciones transaccionales” (IDEM).

A pesar de que ello debería conducir a una política bilateral virtuosa siempre que se apoye en el derecho, Ulloa destaca en la perspectiva histórica que “sin embargo de estas condiciones de intensidad y polémica menores (la de los arbitrajes), de una contradicción menos fuerte y continua, de una acumulación más pequeña de los elementos de una literatura jurídica y diplomática, de esta predisposición de los dos países a las soluciones transaccionales, es evidente que el Perú y Colombia han chocado, pacífica y militarmente, con mucho mayor estrépito que el Perú y el Ecuador” (pp. 157-158 Ulloa, Posición, Op. Cit.). De ello dan cuenta la guerra de 1829 y el conflicto de Leticia posterior al tratado de 1922.

Sobre éste punto Ulloa recuerda que a pesar de que el conflicto de Leticia “que tenía, como lo revelaron los sucesos posteriores, vías jurídicas de solución, el Perú y Colombia llegaron a la guerra” (p. 158 Ibidem). La ausencia de una tradición y de un proceso jurídico establecido (a la manera del peruano-ecuatoriano), parece decir Ulloa, contribuyeron no sólo al enfrentamiento bélico sino a la exaltación de pasiones antiperuanas en el común de los ciudadanos colombianos.

Sin desconocer la necesidad de una mayor eficiencia diplomática en esa relación, parece claro también que Ulloa no percibía, a pesar del conflicto de 1941 y el protocolo de 1942, la experiencia bélica como una alternativa de solución definitiva (como diferente al simple enfrentamiento militar) al diferendo peruano-ecuatoriano (como terminó sucediendo en 1995) ni sus consecuencias en el tratado de paz de 1998.

## Ecuador

Bajo la gestión del Canciller Ulloa se inició en Washington DC la Conferencia Perú-ecuatoriana el 30 de setiembre de 1936 que debía contribuir a poner fin a la controversia de límite terrestre a través de un arbitraje de derecho “eventual y parcial” de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de 21 de julio de 1924. Esa reunión se instaló y estableció las reglas de procedimiento luego de que el Canciller peruano y el representante ecuatoriano en Lima, Sr. Viteri, suscribieran una fórmula mediante la cual “el Perú y el Ecuador se comprometen a definir que el arbitraje previsto en el Protocolo de 21 de junio de 1924 es un arbitraje de Derecho. Esta definición será incorporada en el acta de instalación de las Delegaciones” de la conferencia (p. LIV, Memoria Op. Cit.).

A pesar de este específico compromiso diplomático realizado bajo su gestión, Ulloa se tomó el trabajo en su Memoria de dar cuenta del intrincado detalle del proceso peruano-ecuatoriano a partir del Tratado Castro Oyanguren (Perú)-Ponce (Ecuador) de 1924. Ese tratado disponía que, inmediatamente después de resuelta la cuestión peruano-chilena, las partes enviarían a Washington DC sendas delegaciones para encontrar una solución al diferendo limítrofe territorial. De no lograrse convenir en una línea de límite, se determinarían “de común acuerdo las zonas que se reconocían recíprocamente cada una de las partes y la que debía someterse la decisión arbitral”. Ello no impediría que las partes intentaran previamente una solución global (p. L Op. Cit.).

Esto es lo que se conoció como “fórmula mixta” descrita como una manera de “transacción entre el punto de vista histórico del Perú favorable a un arbitraje de derecho y el punto de vista ecuatoriano favorable a la negociación directa”. Esta fórmula ya se había expresado en 1913 bajo la presidencia de Billinghamurst” (IDEM).

Luego de la variación del punto de vista ecuatoriano, el Perú reiteró la fórmula y añadió que ésta coincidía con la Convención de 1887 en la que las partes coincidían en una negociación directa de conciliación y pactaban un arbitraje de derecho (p. LII, Op. Cit.).

En ese marco el Perú invitó al Ecuador a proceder y ese país aceptó. Sin embargo, dado que Ecuador insistió en cuestionar la naturaleza del arbitraje el Perú exigió como materia sustantiva que Ecuador aceptara que el instrumento en cuestión era un arbitraje de derecho y no otro (IDEM).

Ecuador contestó que el tiempo transcurrido ponía en cuestión la solución del problema bajo los términos del Protocolo de 1924. El Perú, sin embargo, insistió en que se cumpliera con el procedimiento acordado argumentando que se estaba poniendo en riesgo la fórmula mixta. Finalmente el Canciller Ulloa y el representante ecuatoriano acordaron reiterar el arbitraje de derecho como ha sido citado más arriba. Éste “satisfacían los puntos de vista doctrinarios y diplomáticos del Perú” (p. LIV Op. Cit.).

La discusión jurídica también se libró en el frente interno en tanto los opositores al compromiso abierto sostenían que el Protocolo de 1924 no había sido ratificado por el Congreso. Ulloa argumentó, entre otras razones, que el Protocolo sólo era “un instrumento o un método para facilitar la negociación y el acuerdo –siempre sujetos a la condición resolutoria de la aprobación parlamentaria– de un antiguo y complicado

problema”.... Es más, añadió, esa facultad “regiría en el caso de que hubiera un arbitraje; y que para hubiera arbitraje sería necesario que el Congreso aprobara, de conformidad con el artículo 2 del Protocolo, el compromiso arbitral” (Op.Cit. LV-LVI).

Al minimizar la competencia del Congreso en la canalización de la negociación y al incrementar su responsabilidad en la parte del resultado Ulloa mostró su talento de abogado. Es nuestra opinión una actitud de similar talante abogadil y no sólo político podría ser planteado al Congreso peruano para adherir a la Convención del Mar teniendo en cuenta el entendimiento de la Corte Internacional de Justicia de que el Perú, en efecto, actuaba, como dijo, en el marco consuetudinario que dicha Convención recogía y que, para los efectos posteriores, esperaba del Perú el comportamiento correspondiente.

Por lo demás, en los prolegómenos de una negociación y un arbitraje de semejante envergadura Ulloa acudió a la prudencia del estadista formalizando un acuerdo de status quo con el Ecuador “que garantizara, mientras se realizaban esas negociaciones y el arbitraje eventual, la tranquilidad en la zona fronteriza” (p. LVII, Op. Cit.).

Tal iniciativa, que prevenía la propensión de Ecuador de “procurar extender su ocupación de facto en territorios cuyo título de dominio corresponde al Perú” (IDEM) probó su utilidad para intentar contener fricciones emergentes con ese país.

A pesar de ello, éstas ocurrieron empezando con intromisiones de campesinos, robo de ganado e incursiones de agrupaciones militares que fueron respondidas in situ por patrullaje fluvial y sobrevuelo fronterizos peruanos (que Ecuador consideró excesivos) (p.p. LXI-LXIV, Op. Cit.). Para contener este proceso de escalamiento orientado a destruir el proceso diplomático-jurídico o a fortalecer la posición ecuatoriana y debilitar la peruana, la Cancillería exigió el cumplimiento del statu-quo.

Dicho statu-quo rigió sobre un escenario definido por Ulloa “de una manera formal y documentada (identificando) algunas de las posiciones de uno y otro país en...los afluentes septentrionales del Maraón y del Amazonas así como del río Zarumilla que había sido objeto de dificultades en los últimos años” (p. LXI, Op. Cit.). Este documento, que serviría también para las negociaciones, definió derechos de jurisdicción fiscal del Perú, actos posesorios correspondientes a la soberanía y actos posesorios simples en los ríos Napo, Morona, Pastaza y Zarumilla (IDEM).

Previamente, en el mismo setiembre de 1936, la Cancillería de Ulloa informó, mediante un Memorándum de 14 puntos, a los demás países americanos “cuál era la situación posesoria en la frontera peruano-ecuatoriana” (p. LVIII, Op. Cit.). El escenario referido estaba “en la región occidental de la frontera provisional entre el Perú y el Ecuador que, partiendo del Océano Pacífico continúa hasta el *divortium aquarum* entre el Perú y la Hoya del Amazonas” (IDEM) haciendo referencia a los dominios peruanos de los ríos Chinchipe, Santiago, Morona, Pastaza, Corrientes, Tigre, Curay, Napo, Putumayo y la laguna de Lagartocoha. El Memorandum concluía en que “no existe punto alguno de posesión ecuatoriana en los márgenes de los ríos Marañón y Amazonas” (p. LIX, Op. Cit.).

Éste es el reporte de lo actuado por el Canciller Ulloa en su Memoria.

Lamentablemente, el proceso de Washington fracasó en 1938. Ecuador solicitó a la comunidad internacional y a la Liga de las Naciones un arbitraje integral (no uno parcial ni de Derecho) (p. 124 Ulloa, Posición, Op Cit.) y la mediación de los gobiernos que habían intervenido para contribuir a terminar la Guerra del Chaco. El Canciller peruano, Carlos Concha, informó a los peruanos que “las propuestas ecuatorianas y la actitud del Gobierno de Quito desbordaba el límite de aquella Conferencia (la de Washington) y el Protocolo de 1924 (Idem).

Ecuador planteó entonces negociaciones directas con el Perú y el Perú aceptó aunque exigiendo el mantenimiento del *statu-quo* establecido durante la gestión del Canciller Ulloa (p. 125 *Ibidem*) y que el Ecuador vulneró en 1941 al costo de una represalia autorizada por el Derecho Internacional (p. 19 Ulloa, El Protocolo de Río de Janeiro, *Política Internacional*, Enero-Marzo 1992, Lima).

Para resumir la situación planteada en Washington, Ulloa cita al Presidente Benavides al respecto: “Hemos de buscar lealmente la solución de concordia y hemos de hacerlo no sólo en cumplimiento de una solución jurídica sino porque el servicio de un americanismo genuino reclama la mayor solidaridad del continente; pero faltaríamos, sin duda, a la respetabilidad de conductores de pueblos que conocen su destino si nos ocultáramos las dificultades acumuladas para ello y por la naturaleza y por la historia, y si no afirmáramos como garantía de nuestra sinceridad, que una concordia verdadera, en todas las situaciones de conflicto internacional, sólo puede tener realidad presente y seguridad futura a base de respetar la obra de vida, de la que es una resultante el derecho” (Op. Cit. p. 149).

El derecho y la diplomacia fallaron esta vez en la relación con Ecuador como fallarían en 1941 y luego en 1995. Quizás en el intento de hallar una explicación jurídica a esa expectativa fallida se explique que Ulloa otorgase a la relación con el Ecuador la extensión que le confiere en su Memoria, que Posición Internacional del Perú se inicie con el capítulo sobre el Ecuador y que éste comience su extenso recuento con el momento en que “Carlos V dividió, en 1542, el territorio americano en los dos Virreinos del Perú y México (p. 1 Ulloa, Posición, Op. Cit.).

De allí en adelante la descripción de la relación en Posición Internacional continúa su discurso entre abundantes y complejos antecedentes históricos resumidos en una apreciación objetiva y apasionada del Protocolo de Río de Janeiro publicada en 1992, apenas tres años antes del conflicto que llevó a la suscripción del Tratado de Paz de Brasilia de 1998 y a la realidad presente de una mejor relación que, sin embargo, no debe ser desatenta con su pasado.

En lo sustantivo, Ulloa describe el Protocolo, forzado por el conflicto de 1941 (que, a su vez, fue provocado por la violación ecuatoriana del statu-quo de 1936) y sustanciado en la controversia previa en la que “el Perú representa los factores positivos permanentes u ocasionales, pero siempre simbólicos, en uno u otro sentido, mientras que el Ecuador los elementos negativos que dificultaron durante más de un siglo y agudizaron en graves crisis aquel proceso (p.11 Ulloa, Protocolo, Op. Cit.). Es posible que la historia más amplia no sea así de clara, pero la argumentación de Ulloa, reducida a cuatro aspectos fundamentales, es impecable.

Entre los factores positivos peruanos que aquí resumimos, Ulloa encuentra en primer término “los títulos coloniales... convertidos después, en virtud de la adaptación al Derecho Internacional del principio romano del *uti possidetis*, en criterio para la demarcación de las antiguas posesiones españolas sobre las que se erigían nuevos Estados...” (p. 12, *Ibidem*).

En segundo término está la libre determinación de los pueblos “que era filosófica, histórica y políticamente afín con la idea de la Independencia... Así fue cómo –para referirme sólo a las regiones respecto de las que la controversia peruano-ecuatoriana ha sido más conocida– Maynas y Tumbes que correspondían al Virreinato del Perú en virtud del título colonial, confirmaron ésta adhiriéndose, por actos públicos al nuevo Estado peruano; mientras que en Jaén los habitantes hicieron uso de su derecho de libre determinación y resolvieron, también, adherirse al Perú” (*Idem*).

“En tercer término...continúa, firme y muchas veces indisputada, ... la mayor parte del área territorial reconocida al Perú en el Protocolo de Río de Janeiro”, hecho que corresponde muchas veces al fracaso de los intentos ecuatorianos de aprovechar la frontera aún no definida. (IDEM). Ello se ha debido al valor de los “misioneros y de los soldados” como agentes de la civilización y de otros agentes que contribuyeron a la “vasta, continua y efectiva Posesión peruana, representativa de la Jurisdicción en la controversia peruano-ecuatoriana” (IDEM).

En cuarto lugar debe contarse entre los factores positivos peruanos “su confianza en el Arbitraje; su voluntad de someter a éste la diferencia limítrofe; y su persistencia, no obstante hechos desalentadores, en mantener tal posibilidad como instrumento de solución...” (p. 13, Op. Cit.) y que, al final, no fue aceptado por Ecuador (aún después de haber aceptado la “fórmula mixta”).

De esos factores positivos se sustrajo el vecino en tanto ha carecido de títulos coloniales propios habiendo iniciado su existencia como Estado (1830) con posterioridad a la independencia americana.

“En cuanto a la negación que ha pretendido el Ecuador del valor del principio de libre determinación, ha olvidado que el Perú aceptó reiteradamente la legitimidad de la incorporación de Guayaquil a Colombia y subsecuentemente a Ecuador mismo porque lo ha considerado una aplicación de ese principio...” (p. 15, Ibidem).

Además, el Ecuador no tuvo posesión efectiva del área en controversia “salvo circunstancias ocasionales y discontinuadas, respecto de un pequeño número de puntos limitados en su extensión” exceptuando las zonas que le reconoció el Protocolo (IDEM).

En el ámbito de la posición negativa de Ecuador se encuentra, finalmente, “su rebelión persistente y sistemática contra el Arbitraje. Cuando llegó a pactar alguno, como en 1887 o en 1924, exigió que fuera antecedido por una negociación directa... Cuando el fallo definitivo fue inminente, como en 1910, supuso, por los antecedentes de los dictámenes españoles, que no satisfaría sus mayores aspiraciones y lo repudió... Finalmente, ya en curso de la ejecución del Protocolo, ha vuelto a negarse el Ecuador a aceptar el fallo del arbitraje en que convino, respecto de la dificultad que él mismo creó en la demarcación de la Cordillera del Cóndor” (pp. 15-16 Ibidem).

Luego del conflicto armado de 1995 y de un nuevo instrumento de paz (1998) hoy la situación ha evolucionado hacia una relación más confia-

ble y de mayor cooperación e interdependencia bilateral. Al respecto deber recordarse sin embargo, como decía Ulloa, que “nada puede esperarse de nosotros al respecto como no sea una voluntad de paz que resista hasta los límites de la tolerancia y del honor del Perú...” (p. 22 Ibidem). Esta admonición es aplicable hoy a todos nuestros vecinos pero especialmente a Chile.

## Brasil

Durante la gestión del Canciller Ulloa la relación con Brasil estuvo signada por asuntos relativos a acuerdos de libre comercio, de energía y a la particular competencia que mantenía esa potencia con Argentina por influencia en la región en un contexto influido por Estados Unidos e Inglaterra.

En efecto, la aplicación de la cláusula más favorecida pactada por el Perú y Brasil en el acuerdo de comercio bilateral de 1931, fue eliminada por la aduana brasileña al suscribir Brasil con Estados Unidos también un acuerdo comercial en 1936. La correspondiente protesta peruana tuvo éxito restableciéndose el principio no discriminatorio en cuestión con una consecuencia práctica: mejores términos para la exportación de petróleo peruano a la potencia suramericana cuyo régimen había caducado con el mencionado acuerdo de 1931. Ello era especialmente importante para el Perú debido a dificultades comerciales surgidas con Argentina derivadas de la elevación de aranceles por este país a las exportaciones peruanas.

Al proponer Brasil la negociación de un nuevo acuerdo comercial con el Perú, la Cancillería anunció que consideraría la propuesta luego de suscribir un acuerdo comercial con Inglaterra que ya estaba en agenda. Mientras tanto, el Perú obtuvo de Brasil un régimen de franquicias especiales para el mejor acceso del petróleo peruano al mercado brasileño (pp. XXVII-XXIX, Memoria Op. Cit.).

Aunque es evidente que la relación con Brasil era más compleja de lo que muestra la agenda registrada durante la gestión del Canciller Ulloa (que incluyó también la negociación de un tratado de extradición), es interesante que se evidenciaron en ese momento en la política exterior peruana la posibilidad de obtener una ventaja con Brasil cuando Argentina complicaba la relación bilateral.

Ello revela que una de las constantes de la relación argentino-brasileña con Suramérica vigente hasta la década de los 80 del siglo pasado

(competencia por influencia en el área) era bien conocida y aprovechada por el Perú.

De otro lado, no deja de ser interesante que, en ese momento, las relaciones comerciales dominaran la agenda prologando la jerarquía que éstas alcanzarían nominalmente en el futuro. Como lo es también el hecho de que, en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos e Inglaterra tuvieran influencia, aunque indirecta, en el vínculo peruano-brasileño.

Pero, por encima de ello, resalta el claro interés del Canciller Ulloa por las relaciones económicas en la política exterior manejada exclusivamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores (una atribución hoy disminuida).

Por lo demás, estos hechos no ocurrieron en el vacío estratégico sino en el marco de lo que Ulloa consideraba la clave geopolítica de la relación bilateral: la vocación bioceánica que representa para el Perú y Brasil el río Amazonas. Ni los asuntos de límites que lastraban la relación con otros vecinos (y que con Brasil quedaron resueltos en 1909) ni los problemas generales de la cuenca amazónica tenían para Ulloa la prioridad que éste concedía al vínculo fluvial transamazónico (p. 217 Ulloa, Posición, Op. Cit.).

Es más, tampoco esa prioridad estuvo, en apariencia, especialmente signada por cuestiones relativas a quién dominaba el cauce alto o bajo, sino por la naturaleza vinculatoria del Amazonas “que representa el esfuerzo por salir hacia el mar, sea del Perú, su dueño superior y tradicional, sea de los otros Estados anhelantes de vincularse a él” (p. 218 Ibidem). Si en esa expresión se encuentra la vocación bioceánica de Perú y Brasil también se expresan las aspiraciones ecuatorianas y colombianas al respecto.

A pesar del conflicto con Colombia, la geopolítica fluvial del Amazonas no tenía para Ulloa sólo un remembrante sello bilateral. Y tampoco implicaba la ocupación de un hinterland para la proyección de poder o construcción de desarrollo (que es hoy una de las intenciones del proyecto IIRSA en la cuenca) sino para la comunicación externa (es decir, con el mundo que ha devenido hoy en el objetivo complementario del proyecto mencionado) a través de la integración. En efecto, “el Amazonas representa principalmente el esfuerzo por descender sus aguas en demanda del océano consiguiendo la franquicia jurídica y las facilidades prácticas necesarias para ello. Quizás no sería exagerado decir que el Amazonas no es un río de internación sino una salida” (p. 218 Ibidem).

La integración fluvial tenía una dimensión geoeconómica de carácter específico casi funcional y de mutuo beneficio que, en la obra de Ulloa, fluía, como el río, del carácter estructural atribuido a la relación bilateral del momento: “Por su posición geográfica y por su historia, no se concebía ni se concibe un movimiento de inversión mediante el cual Brasil quisiera expandirse aguas arriba del río principal y de sus afluentes, sino antes bien un movimiento de exportación de los productos y de establecimiento de las relaciones humanas desde el fondo del río y por él todo, hacia el mar” (IDEM).

La dimensión funcional de esta integración fluvial o física parecía además casi natural por la ausencia de conflicto en una época conflictiva. En efecto, Ulloa consideró que “el problema del Amazonas no es un problema de soberanía sino un problema de tráfico; no es una cuestión de dominio o de jurisdicción, sino de libertad de tránsito y de ejercicio limitado y legítimo de esa jurisdicción” (IDEM)

A pesar de que estos planteamientos (que tienen una dimensión cooperativa de calibre aproximado a la Declaración de Santiago) han visto pasar tres generaciones, la organización del eje multimodal del Amazonas que se ha echado a andar recién el siglo XXI está lejos de concluirse.

Ello se debe a que un condicionamiento geopolítico frenaba la dimensión geoeconómica del río al punto que hoy se continúa repitiendo en los discursos descriptivos de la relación reciente –y ya superada– con Brasil: el Perú y Brasil son dos vecinos que han vivido dándose la espalda. Ulloa reformuló ese planteamiento excluyendo al Amazonas: “El Perú y Brasil son dos Estados que se dan realmente la espalda a través de la mayor parte de sus linderos, pero que se dan la mano en las aguas caudalosas y continuas del gran río arterial del centro de América” (IDEM)

Es verdad que Ulloa no aclara la utilidad que tendría para ambos Estados el aprovechamiento de los que hoy denominamos “vocación bioceánica” en tanto ni Asia ni Europa son evaluados por el Canciller como destino de las exportaciones bilaterales ni como objetos de inserción estratégica. Por lo demás, tampoco la relación bilateral con Brasil tuvo en Ulloa sitio para las prioridades geoeconómicas que el sur del Perú tiene hoy para la relación trilateral con Bolivia y Brasil (expresada en la relación de infraestructura ya avanzada). Pero en 1936 Ulloa dejó registro concreto del extraordinario potencial integrador del eje principal de articulación del centro septentrional suramericano como eje de nuestra política exterior.

## El problema migratorio: China y Japón

La antigua problemática de la migración china al Perú generada por el requerimiento inicial de mano de obra agrícola en la costa y que devino en la alarmante situación de los culíes presentó, durante la gestión del Canciller Ulloa, un problema mayor derivado de su particular carácter sociológico y antropológico al que se sumó la migración japonesa evaluada en su dimensión estratégica.

Ambos casos estuvieron normativamente vinculados por la aplicación de las leyes 7505 y su norma de implementación (ley 7735) ambas promulgadas en abril de 1932 por Sánchez Cerro.

La primera establecía la obligación de que las empresas y talleres industriales ocuparan a peruanos en una proporción no menor a 80%, (art. 1 de la ley 7505). La segunda dispuso que serían considerados como peruanos los extranjeros casados con “mujer peruana” que tuvieran ese estado cuando se promulgo la ley 7505. Al respecto, dicha norma estableció, sin embargo, tres excepciones. La tercera se refirió a “los extranjeros que se hubiesen obligado por contrato de locación de servicios, constantes en escritura pública, durante todo el tiempo en que rijan entre las partes dichos contratos...” (art. 3º ley 7735).

Como consecuencia de estas disposiciones se estableció como obligatorio, un límite de ingreso de inmigrantes. Éste sería de 0.002% del total de la población equivalente a 16 mil personas mientras la prohibición de ingreso se imponía no sobre familias sino sobre grupos raciales, salvo en el caso de comisiones sui generis o flujos de turismo. (p. XL, Memoria Op. Cit.). Estas leyes se aplicarían mientras se daba una ley general de inmigración.

El Canciller Ulloa y el Presidente Benavides estaban convencidos de que la disposición de limitar esas migraciones se basaban en el interés nacional (los Considerandos de la ley 7505 recordaban la obligación del Estado de “velar por la conservación y mejoramiento del patrimonio étnico y económico de la Nación... y de sus costumbres”). Por lo demás llamaba la atención sobre el hecho de que “la tendencia nacionalista expresada intensamente en los últimos tiempos en numerosos Estados los lleva a proyectar en el exterior la actividad de sus súbditos, su economía, su espíritu y sus costumbres”.

Lo segundo es discutido por Ulloa en Posición Internacional del Perú antes que lo primero. Aunque el término “grupo racial” no precisa origen, el ex -Canciller Ulloa se refiere claramente a los problemas demo-

gráficos que presentaba la inmigración china y la dimensión estratégica en el caso de la inmigración japonesa (que se realizaba en el marco de la invasión japonesa a sus vecinos en el Asia).

Al no precisarse el origen racial Ulloa no se podía referir a otros “grupos raciales” (p.e. a los provenientes de la Alemania nazi cuya persecución contra judíos y otros grupos étnicos que empezó en 1933 y que, por tanto, otorgaron a estos “grupos raciales” un fuerte incentivo para migrar). La ley 7505 del gobierno de Sánchez Cerro, aplicada in genere, por el gobierno de Benavides no suprimía esta posible alternativa para europeos que, en grupo, decidieran venir al Perú. Este opaco capítulo del gobierno del Presidente Benavides no ha sido aclarado como debiera.

Uno de los factores de protesta que fundamentaron las legaciones china y japonesa a la aplicación de esa ley fue la discriminación sin llegar a argumentar tratamiento racista.

## China

El problema con la migración china se originó por el notorio incremento del ingreso de mujeres y menores al Perú en contraste con el 9% que éstos representaban en 1931. Como la norma que regía la materia (el Protocolo Porras- Wu Ting Fang de 1909) no contemplaba nada al respecto, la Legación China propuso en 1935 que se controlasen esos ingresos mediante la expedición de pasaportes. El gobierno peruano agradeció la iniciativa (Memoria, Op. Cit. p. XXXIX).

Sin embargo, la migración de mujeres y menores chinos continuó despertando en el gobierno la certeza de que se estaba formando “un comercio de migrantes” que burlaban los topes de las leyes mencionadas. En consecuencia, procedió a suspender los permisos otorgándolos “por equidad” sólo en los casos pendientes (IDEM).

La Legación china solicitó que se dejara sin efecto la disposición aduciendo que ésta limitaba el acuerdo de 1909 y explicó que los ciudadanos chinos radicados hacían venir a sus mujeres e hijos. El gobierno respondió que el acuerdo mencionado había sido superado por un intercambio de notas posterior relativo al ingreso de mujeres chinas. Luego “de una conversación” se convino que las mujeres que llegaran deberían traer consigo un certificado chino de matrimonio, acompañar un certificado de solvencia y precisar los motivos de su arribo en la Legación china. El acuerdo se perfeccionó el 7 de octubre de 1936.

De manera previa, el gobierno había dictado el decreto de 26 de julio de 1936 que establecía “limitaciones a la inmigración y a las actividades de los extranjeros en el Perú” al que ya nos hemos referido. Además de las reacciones anteriores, la Legación china presentó esta vez a la Cancillería un “Memorandum de consideraciones en defensa de los intereses chinos que consideraba perjudicados” solicitando una conciliación de esos derechos con las necesidades peruanas (p. XLI, Memoria Op. Cit.).

Este asunto de política no careció de antecedentes de los que Ulloa no estuviera al tanto. El origen de éstos radicó en el trato inhumano otorgado a los coolíes “chinos...traídos como braceros para una agricultura aún incipiente que carecía de obreros”... cuyas “formas de esclavitud en que ellos fueron contratados, transportados y explotados (resultaron) en “magníficos provechos para la economía individual de los propietarios y sirvieron, más de una vez, para la corrupción de los funcionarios y de los empleados públicos” (p. 345 Ulloa, Posición, Op. Cit.).

Cuando los migrantes chinos se trasladaron a las ciudades buscando un nuevo porvenir se fue creando un malestar “fundado principalmente en factores de repulsión étnica y de condenación por lo que se consideraba una corrompida acción administrativa que debería tender a limitar o a detener la inmigración de los chinos” (IDEM).

Cuando la Legación China propuso que esa inmigración fuera controlada (p. 346, Ulloa O. Cit.) el acuerdo Ulloa Li Tehuin de junio de 1936 “funcionó en forma eficiente y sirvió de verdadero control para el Gobierno respecto al cumplimiento de las disposiciones del protocolo Porras-Wu Ting y de las distintas posiciones nacionales sobre inmigración” (IDEM).

A diferencia de la inmigración japonesa, “el problema de la inmigración china que tuvo proyecciones étnicas, sociales y económicas no alcanzó nunca a tenerlas políticas” (IDEM). Si el inmigrante chino no era aceptado por su hábitos, costumbres sociales y competencia con pequeños comerciantes peruanos, la preocupación provino de un incremento inmigratorio no deseado pero no de un problema estratégico que sí atribuyó el gobierno de Benavides a la inmigración japonesa.

## Japón

La Memoria del Canciller Ulloa registra la relación con el Japón también en torno al problema migratorio pero focalizado en el decreto de

26 de junio de 1936 y en la relación contenciosa que surgió en torno a éste. En términos de la agenda del Canciller la reacción japonesa fue más confrontacional que la china y tuvo una complejidad mayor en tanto, a diferencia del problema de la migración china, involucró una dimensión propia de los acontecimientos geopolíticos prebélicos y de la calificación de la colonia japonesa en ese contexto según Ulloa explica en Posición Internacional del Perú.

En efecto, a diferencia de China, el representante de Japón. Sr. Murakami, protestó formal e inmediatamente por la dación del decreto de 1936 que “reglamenta” (en el caso chino el verbo empleado es “limita”) la Inmigración y las Actividades de los Extranjeros en el Perú. El Sr. Murakami consideró que éste era discriminatorio y perjudicial para el conjunto de la colonia japonesa en el Perú (con China el problema se refería al ingreso excesivo e ilegal de mujeres de ese origen), que fue dictado sin negociación previa (materia no alegada por China) y contradictorio con el “trato amistoso y equitativo” a los japoneses asegurado por los excancilleres Polo y Concha. En consecuencia, el decreto fue calificado “como un acto inamistoso dadas las buenas relaciones existentes entre el Perú y Japón”. (p. CI, Memoria Op. Cit.).

El Canciller Ulloa respondió declinando la protesta. Al respecto, aseguró que el decreto no procuraba la discriminación en tanto era de carácter general “para todos los inmigrantes y colonos de todas las nacionalidades no siendo imputable al Gobierno...que el ingreso y las actividades de los japoneses a nuestro territorio hubieran excedido los límites prudentes fijados en esa legislación” y que el Gobierno “no entendía someter a consulta, calificación o discusión los actos de jurisdicción que realizaba en su territorio (pp. CI, CII, Memoria Op. Cit.). Por lo demás, el Gobierno actuaba de manera previsoras “a fin de evitar graves dificultades posteriores, explicando el concepto de interés nacional que inspira el Decreto” (p CII, Memoria Op. Cit). En esta afirmación se resume tanto el problema sociológico como estratégico que, en función, de la ofensiva militar japonesa y los requerimientos defensivos de América y el Perú se describen mejor en Posición Internacional.

Por lo demás, los acuerdos migratorios anteriores celebrados sobre migración japonesa, se consideraban “por su naturaleza” accesorios en tanto no contenían normativa ejecutiva.

Al margen de este planteamiento general, el representante japonés planteó también casos individuales derivadas de falta de detalle del decreto y de “incomodidades” que planteaba su ejecución. Al respecto. El Canciller Ulloa procedió a revisar esos casos con criterio de equidad

pero también de denegar permisos cuando se trataba de simple incumplimiento de la ley.

Pero el Representante de Japón fue más allá al entrevistarse por separado con diferentes ministros del gabinete pensando, según el Canciller, que sobre el particular “no había unidad de criterio”. El Canciller llamó al Sr. Murakami a una “audiencia diplomática” en la que le expresó que “el Ministerio de Relaciones Exteriores era el órgano regular y exclusivo entre las misiones diplomáticas extranjeras y el Gobierno” y que, por tanto, las visitas del representante del Japón, habiendo sido de “amistad personal” éstas eran “inaceptable(s)” (p. CIII, Memoria Op. Cit.).

Entonces el Representante japonés optó por otra línea de acción: condicionar el futuro reglamento del decreto. El Sr. Murakami solicitó que éste no fue era dictado sin haberse considerado los problemas que surgirían de su aplicación así como las solicitudes concretas del gobierno japonés.

En ese contexto el Gobierno formuló un “cuadro provisional, por nacionalidades, del número de extranjeros en el Perú con el objeto de poder apreciar en qué forma sus disposiciones podían afectar a las distintas colonias extranjeras. De ese cuadro resultó una cifra de población japonesa superior “en varios millares al límite del 2 mil ....(cuando el monto total fue) fijado en 16 mil para los efectos del Decreto” (p. CIV, Memoria Op. Cit.). Esta cifra acumulada progresivamente “especialmente en los últimos años” fue identificada como “una de las causas del evidente malestar social”... que generó la preocupación del gobierno y de las medidas correspondientes. El Canciller Ulloa afirma en su Memoria que la cifra “coincidía casi exactamente con la que por aquel entonces proporcionaba el Consulado del Japón en Lima” (p. CIV Memoria Op. Cit.).

El Sr. Murakami no se limitó a entrevistarse con el Canciller Ulloa sino que fue recibido por el Presidente Benavides quien le expresó “amistosos sentimientos para el Japón y sus nacionales” (IDEM).

Subyacente a esta decisión se encontraba la convicción del gobierno de Benavides y del propio Ulloa de que, a diferencia de la china, la inmigración japonesa correspondía a “súbdito(s) de un país imperialista, que desarrollaba una política mundial de influencia, si no dominación, que realizaba una infiltración económica universal de primera evidencia, que tiene en América intereses y miras que guardan estrecha relación con sus dificultades con Estados Unidos; que marcaba con un

espíritu nacional, leal hasta el sacrificio, inteligente, audaz, previsor, de profunda consagración a su servicio, a los nacionales japoneses donde quiera que se encuentren y hace fácilmente de ellos observadores si no espías de todas las actividades de otros países y cautelosos preparadores de direcciones o de hechos favorables a sus deseos e intereses; que tiene una disciplina laica extraordinaria que se hace efectiva a través de una organización centralista y autoritaria capaz de adoptar las formas más variadas"... "Si los hijos del chino fueron desde su nacimiento, en su gran mayoría, peruanos hasta el punto de crear un sector étnico, los hijos de los japoneses, que casi nunca se unen con mujeres peruanas, continúan siendo japoneses aun cuando el nacimiento les haya dado nuestra nacionalidad" (p. 347, Ulloa Op. Cit.).

Ulloa expone esta apreciación de la inmigración japonesa con la certeza de quien conoce información que procede de órganos de seguridad del Gobierno y de estudios sociológicos quizás de otra naturaleza en un clima prebélico ya manifiesto y del cada vez más agresivo militarismo japonés que había invadido Manchuria en 1931. El aparato perceptivo del ex –Canciller podría haber estado influido también por el prejuicio pero ciertamente no por la desinformación sobre la inmigración japonesa.

Sobre ésta Ulloa refiere que la preocupación "por la infiltración social de los japoneses que iban produciendo el desplazamiento de pequeños agricultores, pequeños comerciantes, artesanos y obreros peruanos" había llegado a su máximo y que, en el proceso de su decrecimiento, habían despertado interés sobre su efecto internacional. "Así es cómo se vuelve la vista, cada vez con mayor intensidad, hacia las relaciones entre Estados Unidos y el Japón, hacia la política de expansión de éste en el Océano Pacífico y hacia la parte que, por acción de uno y otro de los presuntos beligerantes podría caer a nuestro país en el caso de un conflicto entre aquellas dos potencias" (p. 360 Ulloa, Op. Cit.).

La relación entre la migración japonesa y su dimensión estratégica global quedó así planteada. Ulloa la expresó en su versión de amenaza, riesgo y preocupación: "la existencia en el Perú de una numerosa colonia japonesa hace mucho más agudo el peligro y debe, por lo mismo, exacerbar la preocupación nacional. No sólo por razones derivadas de su adhesión moral a su propia nacionalidad, de su organización, de su disciplina y de su inteligencia particulares, sino también porque el empleo de ciertos medios puede constituir la natural acción nacional de los súbditos de un beligerante en territorio extranjero, debemos pensar que, en caso de un conflicto armado entre los Estados Unidos y el Japón, más de veintemil japoneses en el suelo del Perú estarían en

una beligerancia activa o virtual contra los Estados Unidos y contra nuestro país, aliado natural, en la política o en el espíritu, de la gran nación del norte” (p. 361, *Ibidem*).

Si hay racismo en estas expresiones, es mucho más claro que esta preocupación revela en Ulloa la percepción de una amenaza o riesgo planteada por la colonia japonesa: el vínculo entre la subversión y la guerra que ésta podría desatar en una situación prebélica de escala mundial.

Ésta preocupación tenía también una dimensión geopolítica de carácter hemisférico: “La situación del Canal de Panamá se vinculan con estos problemas. Cabe pensar que una costa poco poblada, prácticamente sin defensa, de una geografía propicia al desembarco, a la instalación y a la preparación de bases aéreas y navales, constituye un atractivo para el ataque y aún para la defensa del Canal. En las costas de Centroamérica, de Colombia y del Ecuador la exuberancia de la vegetación forestal impondría la necesidad de abrir trochas para acceder a planicies inmediatas y también exuberantes... Pero la aridez, terrosa o arenosa, de la costa del Perú, la existencia en ella de depresiones y planicies donde es fácil realizar operaciones de instalación de bases aéreas, la comprobación de que playas importantes por su situación brindan campos cómodos y preparados para el aterrizaje y la partida de aviones, son elementos todos capaces de fijar y mantener la más grave preocupación patriótica frente a la posibilidad de una emergencia en que estuvieran en juego el deseo de obtener puntos de apoyo en el territorio de América del Sur para atacar Panamá, las bases o las escuadras de los Estados Unidos o el deseo de instalarse, posesoria aun cuando provisionalmente en ella, para conseguir aprovisionamientos o para dificultar los que busque aquí los Estados Unidos” (*IDEM*)

En este punto, el ex –Canciller Ulloa parece embebido ya de la inminencia de una guerra mundial mientras que su argumentación jurídica (especialmente la motivada por el principio de no intervención), ha dejado paso a la de la estrategia y la táctica de la guerra y a la alianza o asociación con Estados Unidos aún en el caso de la neutralidad formal en la que la colonia japonesa desempeñaría, a su juicio, un rol contra el interés nacional y el de los aliados.

En esto, Ulloa es más preciso en la identificación de los puntos de vulnerabilidad territorial y en el rol atribuido a la colonia japonesa en caso de guerra.

Sobre lo primero Ulloa reconocía que “si Talara que produce petróleo explotado por compañías vinculadas con los Estados Unidos, que puede ser centro de aprovisionamiento o de dirección del combustible; las industrias vecinas de la Lobitos Oil Field y del Estado; el valle de Chicama que produce fuertes cantidades de azúcar; el puerto del Callao y su dique que son lugares de servicio natural para los barcos norteamericanos en el Pacífico; el ferrocarril y la carretera del sur, que no sólo es la vía arteria de los productos de esa zona sino la comunicación para la exportación boliviana; esos y otros lugares pueden ser objeto de sabotaje o de los golpes de mano de una acción japonesa” (IDEM)

Sobre lo segundo reflexionaba: “Sería ingenuo, por parte de los Estados Unidos o por parte nuestra, que se dejara a los millares de japoneses que existen en el Perú hacer uso de todos los medios a su alcance en servicio de lo que pudieran estimar su deber patriótico” (p. 362, Ulloa, Posición, Op. Cit.)

Y sobre el trato eventual a esa colonia, Ulloa prevenía que “producida la guerra entre los Estados Unidos y el Japón, sería indispensable concentrar a los japoneses en resguardo de la independencia, de la actividad y de la riqueza del Perú, y aún en resguardo de su neutralidad, si hay quienes creen que ésa debiera ser nuestra actitud nacional, de espaldas al continente al que pertenecemos y a la realidad de nuestros deberes y de nuestros intereses” (p. 362 Idem).

Es más, “si esa concentración no se operara por acción nuestra, podría llegar a sernos impuesta por los Estados Unidos. La dignidad de la nación exige que realice, como amiga o como aliada, actos que, en esta forma, no lesionen su soberanía y están dentro de su acción natural y de sus obligaciones ideológicas, mientras que, bajo la imposición de la fuerza, serían siempre deprimentes y ofensivos” (Idem).

Como se ve, el lenguaje de la guerra, las obligaciones de una eventual alianza y aún acciones defensivas en la perspectiva de la neutralidad, las demandas geopolíticas y su relación con una potencia belicista y expansionista como lo era Japón llevaron a Ulloa a abandonar el lenguaje jurídico o las razones del distanciamiento de Estados Unidos por hechos pretéritos y a adoptar el lenguaje del realismo mientras que su aparato perceptivo lo replanteaba en su versión más conflictiva.

Al respecto diremos que el trato indiferenciado a la colonia japonesa, aún de acuerdo a las características percibidas, fue cuestionable no sólo por la arbitrariedad implícita en la calificación masiva de un conjunto de individuos de cierta condición y origen sino porque prescindió

de medidas singulares que, aunque fuera por la vía de la excepción, permitiera evaluar cada caso. Pero Ulloa no reaccionó bajo estos términos sino en función de los que disponía “la historia y la naturaleza (que) nos han colocado donde estamos, que es la vecindad de Panamá y frente al Pacífico, por donde se disimulan y se extienden las aspiraciones de dominación y de influencia de Japón” (Idem).

De esta toma de posición y de cambio en la percepción en la que se había impuesto el escenario de la guerra y la razón de Estado, sus urgencias y la interrelación con el interés nacional, surgirían posiciones inapropiadas (la opción por la neutralidad siguiendo el camino norteamericano sin la declaración de guerra consecuente cuando las circunstancias se mostraron propicias para ello –al respecto se procedió cuando la guerra estaba en vísperas de terminar–) y graves errores (la deportación a Estados Unidos de números japoneses) de los que más tarde habría que dar cuenta.

Lo errado no fue actuar de acuerdo al status de un Estado pequeño y débil en un contexto en el que éste no ejercía ya ninguna influencia. Lo errado fue tratar a los japoneses como una entidad única (una “colonia”) sin discriminar adecuadamente entre sus miembros con el agravante de hacer extensiva las políticas consecuentes, dependiendo de las circunstancias y con un alto grado de arbitrariedad, a otros grupos nacionales. Si hubiera alguna excusa para esta actitud, ésta se vincula a la completa incapacidad del Esta peruano de adoptar las medidas de supervigilancia selectiva del caso bajo las circunstancias de inminencia bélica sistémica que incluía a poblaciones y no sólo a ejércitos.

## España

Expresando no ignorancia sino poco creíble sorpresa sobre las condiciones críticas previas a la guerra civil española que se inicia en 1936, Ulloa afirmó en su Memoria que las relaciones con esa potencia, que “habitualmente se desarrollan sin incidentes, entraron en período de extraordinaria y delicada actividad con ocasión del estallido y desarrollo de la revolución iniciada el 18 de julio de 1936 por algunas guarniciones militares a cuya acción se plegaron importantes sectores de la opinión española” (p. LXX, Memoria, Op. Cit.).

Y si, las prioridades reactivas peruanas fueron esencialmente de carácter operativo (es decir, carentes de dimensión prospectiva), éstas se reflejaron en tres puntos: proteger a los peruanos en España; evaluar, “por razones de notoria humanidad” y de tradición jurídica el amparo

de los españoles que buscaban refugio en España; y canalizar la relación peruana con el “Gobierno de Madrid y con el Gobierno revolucionario” a través de las representaciones oficiales ya establecidas.

La primera prioridad consistió en la búsqueda de alojamiento y alimentos mientras se organizaba la evacuación (incluyendo la provisión de pasajes para los que quisieran retornar) dentro de las limitaciones económicas del caso.

En tanto, en el segundo caso, el asilo de los ciudadanos españoles que lo buscaron fue entorpecido por el “Gobierno de Madrid” (el republicano) el Canciller Ulloa trató con su par español con el propósito de que los asilados salieran junto con los peruanos que abandonaban España. El Canciller español respondió que, si bien evaluaría caso por caso, trataría de mantener con las autoridades peruanas “la más estrecha identidad de criterio” (p. LXXIII, IBIDEM).

En relación al tercer caso, cuando la Junta de Defensa Nacional del nuevo gobierno situado en Burgos expresó “la esperanza de conservar con el gobierno del Perú las mismas cordiales y amistosas relaciones” de siempre “el cablegrama quedó sin respuesta” (p. LXXIV, Op. Cit.).

En efecto, más allá de la representación española quedara acéfala en Lima (a pesar de la solicitud de dos representantes diplomáticos que la buscaban), el gobierno peruano procedía con frialdad y de acuerdo a sus intereses. Al respecto, Ulloa sostiene que no podía reconocer al gobierno revolucionario español porque éste, en ese momento “no había alcanzado, política ni territorialmente, proporciones que justificaran ni siquiera un reconocimiento de beligerancia” y porque el Perú debía “seguir actuando ante el Gobierno de Madrid” para proteger “a la inmensa mayoría” de los peruanos residente en España (p. LXXV, Op. Cit.).

Si el Gobierno de Madrid era republicano y al gobierno de Benavides se le imputaba inclinación franquista, es evidente que la ausencia de pronunciamiento ideológico se debía entonces a razones prácticas que Ulloa confirmó: “(Reconocer) habría significado tomar partido ideológico en la profunda posición de este orden que se debatía por las armas y vincularnos con determinados sectores de la política internacional, alejándonos de otros y, comprometiendo, en ambos extremos, nuestros intereses” (IDEM).

Según Ulloa, hubo además una razón de deber y otra de principios. La primera, que se derivaba “de la especial relación que nuestro país mantiene con España”, considerada como una unidad política y social,

creaba para él un deber claro de no realizar acto alguno que representara solidaridad con uno de los dos grandes grupos del antagonismo interno “que tenían una expresión dramática en la revolución.” (IDEM) En relación a la posición de principios, Ulloa estableció que “nuestra lealtad convencida del principio de no intervención nos lleva, sin duda, a aplicarlo en todas sus modalidades y consecuencias” (IDEM).

Esta posición de neutralidad fue consecuente con los principios de entonces y se aplicaría también en la posición hemisférica frente a la situación de beligerancia en Europa hasta después de 1942. Y más allá de las simpatías profascistas que se le imputan al Presidente Benavides, lo cierto es que, mientras Ulloa estuvo en la Cancillería, esa supuesta propensión no se materializó en defensa de las fuerzas revolucionarias del general Franco.

### **Derecho Internacional Público**

La contribución del Dr. Alberto Ulloa a la formación de doctrina de Derecho Internacional Público emana de sus textos y de su participación en conferencias internacionales. Entre los primeros destaca su obra magna “Derecho Internacional Público” considerado en su momento como la publicación de mayor importancia en el Perú y en la región. A pesar de la evolución de esa rama del Derecho, su vigencia, como toda obra clásica, se mantiene.

Y entre las segundas, al margen de su presencia creativa en reuniones regionales especializadas, destaca su participación en la conferencia sobre Explotación y Conservación de la Riqueza Marítima del Pacífico Sur de la que emergió la Declaración de Santiago de 1952. Posteriormente el Dr. Ulloa participó en las primeras dos conferencias de la ONU sobre el Derecho del Mar.

De la gran riqueza de su obra doctrinaria, parece pertinente centrarse en el concepto de soberanía del que deriva el concepto de soberanía modal aplicable a la “doctrina de las 200 millas” cuyos elementos Ulloa identificó.

Mientras que no pocos tratadistas consideran que la soberanía externa absoluta de los Estados evolucionó hacia la soberanía relativa marcando la diferencia entre los siglos XIX y XX otro, como los que suscribieron la Declaración de Lima en 1938, sostenían todavía la vigencia de la soberanía absoluta. Ulloa resaltó que esa posición “era inacorde con el concepto actual de independencia relativa entre los Estados y con la

realidad de la propia solidaridad americana que la Declaración proclama” (p. 308, Ulloa, Alberto, Derecho Internacional Público Tomo I. 4ª ed. Lima. 1957).

Pero Ulloa fue más allá de la confusión académica entre el concepto de independencia de los Estados y soberanía (“que se ha dicho que es la soberanía vista desde los otros Estados” (p. 307, Ibidem) para negar la existencia de la soberanía absoluta como una contradicción en los términos.

Reconociendo que “el de soberanía es uno de los conceptos más difíciles de definir en Derecho Público” (p. 103, Ibidem) Ulloa empleó dos argumentos para desconocer el concepto de soberanía absoluta. El primero se sustenta en un silogismo: si un Estado tiene soberanía absoluta puede decidir desprenderse de ella (“retractación del consentimiento soberano”). “Al independizarlo se crearía un campo jurídico fuera de la acción de la soberanía y ésta cesaría entonces de ser omnipotente. Al garantizarlo, se crearía una autoridad o un sistema por encima de la soberanía y, por consiguiente, ésta cesaría de ser absoluta” (p.104, IBIDEM).

El segundo concepto se funda en su adelantada afirmación de que “no es exacto este criterio limitado (el que considera que “sólo a los Estados como sujetos de Derecho Internacional”) porque debe entenderse que sujetos o personas internacionales son “entidades que tienen personalidad y que son capaces de manifestarse en las relaciones internacionales. No se puede, en este concepto, negar que el Hombre es un sujeto del Derecho Internacional, que también lo son ciertas entidades internacionales y que pueden serlo, dentro de los mismos Estados, las colectividades beligerantes reconocidas” (p. 101, Ibidem ).

Más allá de que algunos aleguen que esta aproximación es más propia del Derecho Internacional Privado o de sujetos de derechos universales, Ulloa vuelve por sus fueros afirmando que “el concepto de la soberanía total no puede ser confundido con el del Estado” (p. 103 Ibidem) en tanto éste puede existir en la forma de Estados federales y en algunos protectorados (IDEM) como tampoco se debe confundir la soberanía con el dominio territorial que les corresponde.

En esta versión resumida Ulloa concluye que “el concepto de soberanía absoluta no es una categoría jurídica porque no emana del Derecho ni puede ser limitada por él. Antes bien, todo Derecho emanaría de ella”.

Al margen de que se alegue que este razonamiento es más propio para distinguir los fueros del Derecho en relación a la Ciencia Política antes que útil para la comprensión de la soberanía en sí, el hecho es que Ulloa reitera que tal soberanía es incompatible con el Derecho Internacional, aun cuando se aceptara fundar éste en el consentimiento de los Estados. “Si bien aparentemente la soberanía se limitaría a sí misma por su libre consentimiento para permitir la existencia de normas internacionales, éstas no tendrían vida independiente y estable, sino que estarían sujetas a revocación por la voluntad soberana que las creó. Una concepción de esta clase no puede conciliarse con la concurrencia de los intereses y de las fuerzas morales, que es, en nuestra opinión, el verdadero fundamento del Derecho Internacional” (Ibidem p. 103-104).

Al resumir este punto el diplomático y futuro Embajador, Dr. Alejandro Deustua A. sintetizó el planteamiento de Ulloa de la siguiente manera: “el concepto de soberanía total, completa, es un término que escapa al concepto de Estado por su mayor capacidad. El Estado es tal, o mejor dicho, no deja de ser soberano, aun existiendo limitaciones. La soberanía total, considerada en el sentido de una completa autonomía, puede llegar a circunscribirse dentro del concepto de Estado, pero nunca puede confundirse con él. De allí la existencia de Estados sin autonomía completa y de allí también la de Estados considerados soberanos que tampoco gozan de una independencia absoluta, considerado esto último en una aceptación voluntaria de la limitación” (p. 275-276 Deustua, Alejandro Revista de la Sociedad Peruana de derecho Internacional Tomo II No. 4 Abril-Mayo-Junio, 1942).

De otro lado, más allá del dominio de la soberanía interna (el ejercicio del imperium y la jurisdicción) y de la externa (la independencia), de que aún la soberanía interna está limitada por la “primacía del orden internacional” (como surge la Carta de la ONU) (p. 107 IBIDEM) y de que el Estado es una comunidad política que se arraiga en un territorio, es gobernado por una autoridad sobre una población permanente y en capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados (la definición de la VII Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933 que no es la misma que aceptó el Perú en la reforma del Pacto de la Liga de las Naciones que requería además de autoridad, unas “condiciones de civilización” (p. 109, 111 Ulloa, Derecho Internacional Público), “la extensión de los grandes convenios declarativos del Derecho Internacional y la gestión de una vasta asociación de Estados”... “las concesiones mutuas, la existencia de obligaciones y derechos recíprocos...destruyen la pretendida independencia de los Estados y crean entre éstos una verdadera situación de interdependencia. Tal argumentación concluye por reducir el Derecho de Independencia a una vida separada” (p. 307, Ibidem).

Dentro de este apretado resumen sobre la relativización del concepto de soberanía está el rol del Hombre que “como parte de una colectividad política, como súbdito de un Estado, es un sujeto indirecto; pero como ser humano, como miembro de la especie y de la sociedad, es un sujeto directo del Derecho Internacional. Éste protege sus derechos humanos e individuales prescindiendo de la idea del Estado que puede ser, por la naturaleza de su función, gestor o controlador de esa protección, pero que es extraño a la razón de esa existencia” (p. 355 Ibidem).

La vinculación de esta afirmación con el derecho marítimo es estrecha. Si el sujeto es la población y el concepto predominante es la conservación de recursos necesarios para la sobrevivencia (que surgió mucho después del concepto de libertad de los mares, de mar territorial, de derecho de pesca por razones comerciales (p. 560, Ibidem) en función del aprovechamiento de las riquezas de la naturaleza en beneficio humano. “(E)s una concepción nueva” del Derecho Internacional y no un intento de quebrar o desconocer esta disciplina (p. 563, Ibidem).

La norma consecuente es indispensable en tanto “la necesidad internacional se acredita con la existencia de una necesidad humana no regulada anteriormente o deficientemente regulada; y también se acredita en este caso con las posibilidades de una técnica científica para la pesca y para su protección. La norma debe ser también conveniente. Esta condición se realiza cuando la norma satisface una realidad humana útil y cuando su existencia misma está destinada a evitar conflictos internacionales. La norma debe tener un carácter jurídico. Quiere decir que debe ser justa, y apoyarse en los conceptos jurídicos generales conocidos y comúnmente aceptados...(como lo son), entre otros la vecindad, la accesión y la compensación” (Ulloa Op cit. pp. 564, 565).

“El Perú, Chile y Ecuador pretenden y sostienen que cuando ellos han hecho una proclamación sobre una zona contigua a sus costas para ejercer en ella sus derechos de control sobre la pesquería, han creado y pretenden que se generalice una norma justa” (p. 565 Ibidem). Ésta debe estar vinculada a la definición del interés por defender “en el sentido de la conservación del ser humano, no en el sentido económico de la riqueza del aprovechamiento o del lucro. Es la conservación del ser humano lo que nos interesa y la conservación exige que el ser humano pueda aprovechar en una forma natural, legítima, justa, protegida por normas internacionales, de la riqueza que se encuentra a su alcance; en virtud de la razón natural y los principios jurídicos de la vecindad y de compensación entre las naciones” (p. 589, Ibidem).

Por consiguiente es necesario también proceder a la adecuada conservación de esa “riqueza pesquera (que) en las aguas inmediatas a nuestros países existe en condiciones especiales que no pueden dejar de ser reconocidas. Las corrientes y la temperatura marítimas propias de esas regiones son determinadas por causas que no han sido creadas artificialmente, sino por la vecindad y la forma de la cordillera de los Andes que se prolonga casi perpendicular(mente) en el mar y ha dejado a estos países desprovistos de Plataforma Submarina. Por otra parte, las corrientes, especialmente las corrientes frías que vienen del sur –que tampoco han sido formadas por los Estados– han creado condiciones, cavidades, zonas marítimas dentro de las cuales existe una riqueza pesquera que no se presenta en tan buenas condiciones en otras partes del mundo. Esta riqueza pesquera es el fruto del medio geobiológico que la rodea y que la ha creado, como lo es el hombre mismo que habita en la costa vecina. En la zona peruana especialmente, las condiciones ictiológicas se relacionan científicamente con la alimentación de las aves guaneras, que comen ciertos peces y que, a su vez, producen en la costa y en sus islas el guano que sirve de abono natural y esencial, a la agricultura nacional. Hay una realidad geobiológica entre el hombre y la riqueza natural en todas las zonas y especialmente en éstas, en las cuales la geología ha determinado condiciones enteramente especiales y distintas que no pueden hallarse en otras partes porque en ellas se extiende la Plataforma Submarina de que carecemos casi todos los Estados del Pacífico Sur. La proximidad de la Cordillera tiene influencia en los vientos y, por consiguiente, en las corrientes marítimas que determinan la temperatura propicia para el desenvolvimiento de ciertas clases de peces” (p. 571 Ibidem).

Aunque Ulloa no lo reitera expresamente en la obra citada (Derecho Internacional Público), este derecho de conservación se protege por una forma de soberanía –la soberanía modal o funcional– que es fundamento también de los principios que orientan la Declaración de Santiago de 1952.

Nuestro parecer es que, dada la importancia de esos recursos, bien podían éstos haber sido protegidos, en esa época, mediante el ejercicio de la soberanía territorial (que Ulloa cuestiona en el mar) y la jurisdicción que corresponde ejercer en la zona contigua mediante la accesión u otra forma de incorporación de dominios no disputados a la espera de la evolución del derecho.

Especialmente si la negación de los derechos de los hombres que viven estas regiones costeras “equivaldría a pretender que el ser humano, sobre cuya cabeza se ofrecen los frutos ubérrimos de árboles cuyas raíces

se encuentran en su heredad, deba padecer de hambre y no beneficiarse de estos frutos en espera de que una caravana distante e irresponsable, contra la naturaleza...venga para completar su mesa y el lucro de los que tienen otros medios de vida muy diferentes y muy superiores a los nuestros” (p. 571 Ibidem).

Sin embargo, no obstante todo lo dicho (que es un ejercicio de lógica, ética y elocuencia), la aproximación jurídica al interés nacional que se deriva de la particular definición de soberanía derivada de su relativización en torno al rol del Hombre o del ciudadano y de sus necesidades (útiles para definir la soberanía funcional en el escenario marítimo) aparece en Ulloa en total contradicción con el interés nacional vinculado a la política (especialmente la ligada a los vecinos) si se admite la comparación entre ese interés y el fundamento de la política exterior que es la historia y su proyección.

En efecto, el propio Ulloa establece que “uno de los elementos fundamentales de la Historia Internacional de los pueblos es la proyección de su pasado sobre su provenir. Sin el primero carecerían de continuidad espiritual, de integración territorial y de cohesión política. Sin el segundo, su esfuerzo no tendría el elemento humano y patriótico de la esperanza. Sería un caminar sin metas y sin rumbos. Tal vez con las satisfacciones materiales que el progreso y la riqueza ofrecen al borde del camino, pero sin el recuerdo ni la satisfacción de las etapas recorridas y sin el orgullo ni la conciencia de las cumbres alcanzadas” (Ulloa, Alberto. El Protocolo de Río de Janeiro en *Política Internacional* Op. Cit.). Es verdad que no es ésta una definición precisa del interés nacional (ni corresponde a la soberanía funcional sino a la relativa). Pero sí de los factores que definen ese interés (especialmente de aquellos que ayudan a no “caminar sin metas y sin rumbos”).

### **Declaración de Santiago**

Fue sobre la base de estas convicciones y realidades –“de estos hechos”– que, en 1952, Perú, Chile y Ecuador decidieron proclamar “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” (art. 2 de la Declaración de Santiago) y extender “la jurisdicción y soberanía exclusivas sobre la zona marítima indicada incluye(ndo) también la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el suelo y subsuelo que a ella corresponde (art. 3).

No hubo en ello propósito territorialista sino ánimo de cumplir con “la obligación de asegurar a (los) pueblos las necesarias condiciones de subsistencia y de procurarles los medios para su desarrollo económico (Inciso 1 de Considerandos) teniendo en cuenta que “es su deber cuidar de la conservación y protección de sus recursos naturales y reglamentar el aprovechamiento de ellos, a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países” e “impedir que una explotación de dichos bienes, fuera del alcance de su jurisdicción, ponga en peligro la existencia, integridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos que, por su posición geográfica, poseen en sus mares fuentes insustituibles de subsistencia y de recursos económicos que les son vitales” (Incisos 2 y 3 de la Declaración).

A ello se procedió teniendo sustancialmente en cuenta que “Los factores geológicos y biológicos que condicionan la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y flora marítimas en las aguas que bañan las costas de los países declarantes, hacen que la antigua extensión del mar territorial y de la zona contigua sean insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas a que tienen derecho los países costeros” (art. 1 de la Declaración). La delegación peruana que patrocinó esta Declaración estuvo eventualmente presidida por el Dr. Ulloa.

Esta Declaración, que fue el primer acuerdo plurilateral, de cooperación marítima entre los tres Estados mencionados, fue también el primer escalón de los países del Pacífico Sureste en el largo proceso de construcción de un nuevo Derecho del Mar. Consagrado éste a la defensa de los recursos (la Declaración fue esencialmente defensiva frente a la depredación de esos recursos por flotas pesqueras de potencias pesqueras) fue también un ícono en la aplicación del concepto de la soberanía modal en la protección de los recursos.

Siéndolo, las funciones de la soberanía territorial, expresada en hipotético ánimo delimitatorio, era sencillamente inviable especialmente en aspectos de lateralidad. Más aún cuando, las 200 millas proclamadas, no fueron consideradas como un límite externo en la proyección hacia afuera (éste último fue el criterio predominante) en tanto el artículo 2 de la Declaración sólo estableció un espacio “mínimo” como diferente de un límite externo, por naturaleza, fijo.

Por lo demás, los tres países que suscribieron la Declaración, procedieron en 1954 a formalizar un Protocolo Complementario de la misma comprometiéndose no a la defensa física colectiva del espacio de 200 millas sino del “principio de la soberanía de la Zona Marítima hasta

una distancia mínima de 200 millas” (artículo 1 del Convenio Complementario a la Declaración sobre la Zona de Soberanía Marítima de Doscientas Millas”).

Ahora, como es evidente ese espacio marítimo debía tener un sustento jurídico cuya dimensión física no había sido aún internacionalmente convenida. En este ambiguo contexto, el Perú ejerció sobre esa soberanía, una jurisdicción que, aunque cuestionada inicialmente, fue luego desarrollándose y desagregándose hasta perfeccionarse en la Convención del Mar que fue aprobada en abril de 1982 y que el Perú, a pesar de haber sostenido una posición de liderazgo en la gestación de los principios, normas, reglas y procedimientos de este régimen universal, no suscribió por disputas internas que, de manera hartamente menguada e irresponsable, hasta hoy persisten.

A ese resultado se llegó en la 3ª Conferencia del Mar convocada por la ONU. Las dos primeras contaron con la activa participación del Dr. Ulloa quien se opuso a todo resultado que no fuera razonablemente satisfactorio a los intereses peruanos.

Efectivamente, en la 2ª Conferencia del Mar celebrada en 1960, Dr. Ulloa, definió los acuerdos de 1952 como defensivos de los recursos marítimos frente a la pesca depredatoria realizada por terceros. Es más, esa posición defensiva, se arraigó en la propuesta de los suscriptores de la Declaración de Santiago de un nuevo Derecho del Mar ajustado a las nuevas realidades económicas y a los derechos de los países ribereños a conservación de los recursos marinos. Esta posición se planteó también en relación a las potencias mayores que participaban en la Conferencia que pretendían normar con criterios tradicionales asuntos como la anchura del mar territorial.

Pero el Dr. Ulloa fue más allá. En efecto, el representante peruano planteó que la universalidad del Derecho Internacional sería eficaz en esta materia sólo en tanto se tuviera en cuenta, con criterios técnicos y científicos, las condiciones de excepción de los diversos escenarios como lo era, entre otros, el complejo biológico del Pacífico Sureste cuya riqueza compensaba la aridez de sus costas. En esta posición, que implicaba una visión de un nuevo escenario jurídico no hubo atención alguna a asuntos de límites laterales. Como, además de la falta de preparación diplomática y técnica de la reunión, estas consideraciones no fueron tomadas en cuenta, el Dr. Ulloa consideró que la Conferencia había fracasado y sus eventuales acuerdos no podían ser vinculantes (Second United Nations Conference on the Law of the Sea, Geneva 17 March-26 April 1960).

El escenario cambiaría hacia la convergencia de criterios durante la 3ª Conferencia que se realizó entre 1973 y 1982 con la mencionada participación peruana que suscribió el Acta pero no su exitoso y sustancial contenido: la Convención del Mar.

## La Academia Diplomática

Alberto Ulloa fue, además el primer Director de la Academia Diplomática del Perú fundada en 1955.

En la sesión inaugural de la Academia, que contó con la presencia del Canciller David Aguiar Cornejo, el Dr. Ulloa destacó dos temas que, en el devenir funcional del ex –Canciller y ex –Senador, no había dejado suficiente huella en el Servicio Diplomático. Estos temas fueron la vocación hemisférica del Perú destacada desde mediados del siglo XIX y una erudita meditación sobre la naturaleza y la función de la Diplomacia en su perspectiva histórica y operativa.

De lo primero, Ulloa ya había dado cuenta preliminar en su estudio sobre la Doctrina Monroe y en su paso por la Cancillería había destacado el principio de no intervención en la relación constructiva con Estados Unidos. Pero 1955 era un año en que la Guerra Fría ya había dado muestra de sus peligros con la división del sistema internacional en dos polos de poder desde 1947, la evolución subsiguiente de la doctrina de Contención, la formación de alianzas militares opuestas, la división de Europa a la que, pocos años más adelante, se incorporarían también los sistemas de integración –la Comunidad Europea y el COMECON–, el drama de la guerra de Corea y la búsqueda de paridad nuclear por la Unión Soviética. En este contexto el sistema interamericano había cuajado en Bogotá en 1948 mientras que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se había formalizado un año antes en Río de Janeiro.

Este contexto no podía desprenderse de la historia de las conferencias panamericanas ni de los intentos iniciales de formar, a partir de ellas, un régimen hemisférico. Según Ulloa estos congresos iniciales, cuyos hitos (en realidad, más latinoamericanos que americanos) fueron el Congreso Americano de 1847 y el intento de consolidar tratado continental en 1864, “simbolizaron una etapa de más de medio siglo en que fuimos (los peruanos) los abanderados de la solidaridad americana (y), consecuentemente, de la coordinación principista y jurídica de la vida de relación de los Estados y de la solución pacífica de controversias internacionales” (p. 27 Ulloa, Alberto, en Memoria de la Academia

Diplomática del Perú, ADP, Lima, 1955, Academia Diplomática del Perú, Discurso de Inauguración de la Academia Diplomática).

Esta realidad, que formó parte de la posición internacional del Perú “frente a las amenazas a la Independencia americana”, fue puesta en conocimiento de los países americanos en 1846 mediante nota circular. Y la posición se reiteró frente a Chile en 1855 con vistas a un Tratado Continental que el Perú propiciaba (p. 24, IBIDEM). Pocos años más tarde, en 1864, se realizó en Lima el Congreso Americano de 1864 al que fueron invitados Chile, Ecuador, Nueva Granada, Bolivia, Buenos Aires, Estados Unidos, Centro América y Brasil para fijar “de un modo sólido las bases de la futura tranquilidad y seguridad de los pueblos de Suramérica” (IDEM).

De esta manera Ulloa, dio cuenta de la formación de la “causa americana” basada en una realidad de amenazas externas (los intentos europeos, pero especialmente españoles, de reposicionarse en América) y también en las negociaciones diplomáticas de 1847, la iniciativa de Tratado Continental de 1856 y la convocatoria del Congreso de 1864 (Ibidem p. 27).

A pesar de que estas iniciativas pudieron tener una convergencia con los planteamientos de defensa americana de la Doctrina Monroe, Ulloa reconoce que “nuestra propia defensa y nuestros propios problemas interfirieron en el Congreso Americano de 1864”.

En ese proceso Ulloa deseó destacar también a los artífices individuales en el desarrollo de estas iniciativas. Así la gestión de José Gregorio Paz Soldán es particularmente reconocida como también lo fueron la de funcionarios eficientes, aunque de menor jerarquía, como de Manuel Ferreyros, diputado-secretario en las negociaciones (“primer Congreso Americano de Lima” de 1847) y Cipriano Coronel Zegarra a quien le atribuye la autoría del proyecto de Tratado Continental presentado a Chile en 1848 (pp. 24-25, IBIDEM).

## Diplomacia

Antes que una definición de la diplomacia como instrumento de política exterior, Ulloa realizó en ese discurso un esbozo no lineal sino circular de su dimensión internacional. Partiendo de un escenario previo al Estado-Nación y de una diplomacia circunscrita al estudio que requirió a “unos pocos investigadores u ordenadores de papeles del Estado” (Ibidem, p. 27) y de su evolución paralela al surgimiento de “intereses

permanentes” (del Estado), Ulloa identificó una tendencia donde la complejidad de las interacciones era moldeada por formalidades, si no intrascendentes, sí carentes de conocimiento suficiente hasta que las necesidades y riesgos de la modernidad devolviesen a la diplomacia su contenido esencial.

A esta inicial evolución formal de la diplomacia que sustituye a la evolución de fondo contribuyeron varios factores entre los que destacan “su propio carácter”... “en forma de fausto y privilegios”, la sustitución de los funcionarios por la política y los políticos “que tomaron en sus manos, sobre todo en los grandes Estados, las misiones internacionales”, la multiplicidad creciente de intereses que “hizo necesaria la concurrencia de los técnicos burocráticos y no burocráticos”, el incremento de la actividad internacional que “hicieron más universal y más común el conocimiento de sus propósitos”, la formalidad “que fue eclipsando el fondo meritorio de la capacidad y de la cultura”, la Democracia que clausuró las puertas de la pericia “y abrió de par en par los palacios al número y a la ambición arrolladora”... de la política y de la multitud que obvia a “hombres de capacidad...y de ingenio” (IDEM), a “sus propios vicios e ingenuidades” donde la Diplomacia formal “ha encontrado su declinación” (pp. 27-28 Ibidem).

Así se creó “un círculo vicioso de proporciones universales (que) ha quitado oportunidades a la acción directa de los mejores” creando una diplomacia “casi multitudinaria, de misiones especiales y conferencias e instituciones” y una “diplomacia de presupuestos que premia la mediocridad “sobre la diplomacia de la inteligencia” (p. 28, Ibidem).

Sin embargo, “cada día, la angustia, el bienestar y el porvenir humanos dependen más de sus capacidades” y por tanto debe fortalecerse (p. 29, Ibidem). En este marco, que no es otro que el de la Guerra Fría, qué duda cabe, “la Diplomacia vuelve a su lejano y alto punto de partida; el estudio de los intereses públicos, nacionales e internacionales, porque la interdependencia de la vida actual coloca, lenta o súbitamente los intereses nacionales en el campo internacional” (IDEM)

Si la vinculación operativa de Ulloa con la proyección regional del Perú conducía al realismo y su formación jurídica lo llevó al idealismo, la tensión de mediados del siglo pasado lo condujo, quizás, a plantear, mucho antes que Keohane y Nye, la importancia de lo interno en lo externo relativizando la antigua noción del interés nacional en la realidad de la interdependencia.

Es así que “después de una curva secular, la Diplomacia que nació del estudio para satisfacer conveniencias o la necesidades de los Príncipes, vuelve al estudio de los intereses y de las necesidades de los Estados y del ser humano, cuyo servicio ha sustituido al de los primeros en la vida de relación” (IDEM). Sobre esta relación entre el Estado y el ser humano no han dado cuenta pensadores oficiales en el Perú que han puesto énfasis más bien en el realismo clásico, la versión restringida del interés nacional y el poder.

De otro lado, la crítica al mundo de las formas no hace de Ulloa un diplomático de convicciones primarias ni intransigentes en el mundo de la diplomacia. Es evidente que las formas tiene un valor cuyo conocimiento es esencial y que debe ser practicado por razones de necesidad en tanto el diplomático pueda distinguir entre la forma (“el papel de seda”) y la fórmula (“la finalidad”).

En efecto, “por falta de formas...no se irá más lejos que despedir a un Embajador”. En cambio, “por falta de fórmulas se puede llegar a la guerra o, por su acierto, a la paz” (IDEM).

Debido al conocimiento sustantivo de esta diferencia, Ulloa prefirió resaltar las figuras de Metternich (“que hizo de la política internacional una sabia alquimia en que se calculaba todas las posibilidades y se las pesaba con prudencia y destreza en una balanza fina...” cuyo efecto fue rescatar a Austria de Napoleón) (p. 31, IBIDEM) y la de Canning (“quien satisface una trilogía casi insuperable: la concepción, la realización y el resultado” entendiéndolo que “el eje de la Historia había de desplazarse” hacia el Nuevo Continente “y quiere aprovecharlos contra los enemigos continentales de Inglaterra”) (p. 32 Ibidem) sobre la de Maquiavelo “quien no fue un creador sino un producto: más un fruto que una siembra”...” cuyos consejos ya habían sido vividos por muchos príncipes...” (IDEM).

## **Bibliografía**

Ulloa S., Alberto  
Derecho Internacional Público, 2 tomos, 4ª ed., Eds. Iberoamericanas, Madrid 1957

Ulloa S., Alberto  
Posición Internacional del Perú, 2ª ed, Ed. Atlántida, 1977

Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores don Alberto Ulloa  
13 de abril a 22 de octubre de 1936  
Ministerio de Relaciones Exteriores

## El estadista Alberto Ulloa Sotomayor

- Discurso del Director, Dr. Alberto Ulloa  
Memoria de la Academia Diplomática del Perú  
1955  
Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ulloa S., Alberto  
Encinas, José Antonio  
Diseñando el Perú  
Pensamiento Político 1945-1947  
Cilse, Senado de la República, Setiembre de 1991  
Congreso de la República
- Porras, Barrenechea, Raúl  
Wagner de Reyna, Alberto  
Historia de los Límites del Perú  
Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Ed. 1997
- Basadre, Jorge,  
La Vida y la Historia: Ensayo sobre Personas, Lugares y Problemas  
2ª Ed. 1981
- Cotler, Julio  
Clases, Estado y Nación  
IEP, 4ª reimpresión, agosto de 2014
- Caravedo, Baltazar  
Burguesía e Industria en el Perú 1933-1945  
Lima, IEP, 1976
- Bákula Patiño, Juan Miguel  
En Memoria de Manuel Ulloa Elías (Alberto Ulloa Sotomayor)  
en Política Internacional  
Academia Diplomática del Perú, octubre/diciembre 1992
- Deustua A. Alejandro  
Concepto de Estado y Soberanía en los Tratadistas Peruanos  
Ulloa  
en Revista Peruana de Derecho Internacional  
Tomo II, abril-mayo-junio 1942 No. 4
- Ulloa Sotomayor, Alberto  
El Protocolo de Río de Janeiro  
en Política Internacional  
Academia Diplomática del Perú, enero/marzo 1992

# 10 temas sensibles y 10 desafíos procesales: la negociación climática hacia París

**Rómulo Acurio Traverso**

Ministro en el Servicio Diplomático de la República. Representante Adjunto para el Cambio Climático.

---

**L**as negociaciones sobre cambio climático pueden ser las más complejas de la escena internacional y, tal vez, su éxito o fracaso determinarán en buena parte la credibilidad futura del sistema de Naciones Unidas para enfrentar los desafíos de nuestro tiempo.

Esa complejidad se deriva de la confluencia de dos dimensiones radicalmente distintas: de un lado, la dimensión ética, porque el desafío climático plantea primordiales exigencias de equidad y justicia social –entre regiones, entre países, entre grupos sociales del mismo país, entre generaciones distintas–, y, del otro, la dimensión técnica, porque la solución al calentamiento global exige análisis y decisiones precisas sobre variables económicas, sociales y ambientales totalmente cuantificables.

Por supuesto, una confluencia parecida entre exigencias éticas y técnicas debería ser resuelta mediante una deliberación política. Pero, lo sabemos ahora, no se trata de una deliberación tecnocrática, porque la solución no vendrá simplemente de la determinación de las obligaciones de cada país en base a “criterios objetivos” (p.e. responsabilidad histórica en emisiones; PIB/per cápita; nivel de desarrollo humano; etc), dado que la objetividad de cualquiera de esos criterios será siempre objetada.

De lo que se trata, evidentemente, es de insistir en una deliberación negociada, inevitablemente subjetiva y aproximativa, hasta alcanzar un equilibrio de voluntades que garantice la durabilidad de cualquier acuerdo.

Ese camino difícil, el de una deliberación negociada, es el que prosiguen los 195 Estados parte de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático (en adelante CMNUCC). Este instrumento, suscrito en 1992, estableció como principios la equidad y de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades” (conocido por la sigla en inglés CBDR-RC).

Sin embargo, la Convención no logró derivar de esos principios metas numéricas de mitigación para cada país, sino que estableció diversas obligaciones de carácter general para reducir las emisiones y para apoyar esas acciones en los países en desarrollo mediante financiamiento y tecnología. Por ello, dado que corría el riesgo de volverse materialmente inconsecuente, bastante pronto se inició la negociación del Protocolo de Kioto, instrumento complementario suscrito en 1997, que entró en vigencia en el 2005.

Por primera vez, el Protocolo de Kioto estableció metas numéricas cuantificadas de reducción de emisiones (en su primera fase para el período 2007-2012), pero únicamente para los países desarrollados (incluidos en su famoso Anexo I), y no para todos ellos, ya que algunos, por ejemplo Estados Unidos, nunca ratificaron el acuerdo.

A mediados de la década pasada, era evidente que, si no se hacía nada más, la ausencia de obligaciones universales concretas en la Convención y la cobertura parcial del Protocolo de Kioto condenaban al planeta a un incremento de la temperatura superior a los 2° C. En ese contexto, la comunidad internacional acometió la tarea de preparar un nuevo acuerdo amplio, eficaz y vinculante, lo que se esperaba ocurriría en Copenhague en el 2009.

Como se sabe, el evento de Copenhague fracasó de manera resonante, en presencia de decenas de Jefes de Estado y una multitud de activistas, luego de que la Conferencia rechazara un texto de acuerdo negociado a puertas cerradas entre un grupo reducido de países. Las dos Conferencias posteriores, de Cancún (2010) y de Durban (2011), debieron reconstruir la confianza y restablecer las bases de negociación de un nuevo acuerdo universal. El resultado fue la llamada Plataforma de Durban, creada con el propósito doble de preparar un instrumento vinculante antes del 2015 para su entrada en vigor en el 2020 y, al mismo tiempo, de acelerar la acción climática estatal y no estatal en el corto y mediano plazo.

En las tres COPs sucesivas (Doha, 2012; Varsovia, 2013; y Lima, 2014), el Grupo de Trabajo Ad Hoc de la Plataforma de Durban (ADP) avanzó

en la preparación del nuevo acuerdo y en la COP20 de Lima finalmente adoptó en un anexo, denominado “Elementos para el borrador del texto de negociación”, un documento que contiene una recopilación de las principales posiciones con opciones abiertas en todos los temas más sensibles. En su primera sesión del 2015 (en febrero en Ginebra), el ADP expandió este documento a unas 86 páginas y lo adoptó formalmente como el texto de negociación del nuevo instrumento .

\* \* \*

¿Cuáles son los temas más sensibles contenidos en ese documento? A continuación quisiera hacer una breve reseña de diez asuntos centrales.

El primer tema se refiere a la llamada meta agregada de largo plazo. En efecto, se trata de responder a la “brecha de ambición” que se abre entre, por un lado, el resultado acumulado de todas las futuras contribuciones nacionales, si se mantiene el nivel actual y previsible de acciones de mitigación (business as usual, BAU) y, por otro, el nivel que sería necesario para mantener el aumento de la temperatura promedio por debajo de los 2°C. Al respecto, en la negociación se discute si el nuevo acuerdo debe precisar explícitamente dicho objetivo de 2°C; si debe adoptar un objetivo absoluto de concentraciones de gases de efecto invernadero; si debe fijar un año pico global para la reducción de emisiones; o si debe proveer alguna otra guía de visión compartida. Subyacen a esta discusión interrogantes técnicas acerca de cómo determinar un año futuro para la inflexión de la curva de emisiones globales; y cómo definir las “trayectorias de emisiones” o los “presupuestos de carbono” (o una combinación de ambos esquemas) para los distintos países. En definitiva, se trata de definir qué reglas, de ser el caso, son necesarias (para algunos o para todos) a fin de cerrar la indicada “brecha de ambición”.

Un segundo tema, que es realidad un conjunto de temas, se refiere a las acciones de mitigación. Aquí, se trata de definir si todos los países, desarrollados y en desarrollo, deben adoptar el mismo tipo de compromisos y las mismas reglas para cumplirlos (año pico, tipo de compromisos, espectro, escala, cobertura, plazos, carácter legal y condicionalidad). Subyace a este tema un desafío de equidad, asociado al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (ya citado), es decir cómo reflejar en el futuro acuerdo, de un lado, la responsabilidad histórica asignada a los países desarrollados y sus mayores capacidades económicas y tecnológicas para tomar acción y, de otro, el “derecho al desarrollo” de los países emergentes y menos desarrollados. Dado que

la Convención reconoce principalmente dos categorías de países para el establecimiento de obligaciones (Anexo I y No-Anexo I), en los últimos años se ha propuesto numerosos posibles criterios alternativos (asignación de cargas de mitigación según historia, población, indicador per cápita, emisiones con base a producción o a consumo, índice de responsabilidad y capacidad, etc), pero todos se enfrentan a dificultades metodológicas y, por supuesto, políticas.

Existe general acuerdo sobre la importancia de establecer diferencias entre los compromisos de los distintos países pero, a falta de consenso, en Varsovia se eligió (y en Lima se confirmó) un esquema de auto-diferenciación, invitándose a los países a determinar de manera autónoma sus contribuciones de mitigación futuras. Adicionalmente, se presenta la interrogante sobre la naturaleza de las contribuciones nacionales, es decir si las contribuciones deben ser cuantificadas para el conjunto de la economía del país; o cuantificadas pero referidas a uno o más sectores específicos; o sólo cualitativas y programáticas: o una combinación de esas opciones, según el caso. Por añadidura, en función de esas opciones, se trata de optar entre reducciones cuantificadas de emisiones expresadas en términos absolutos; reducción de emisiones en relación con una línea de base a especificar; reducción de la intensidad de emisiones (por unidad de producto económico); o políticas y medidas generales, sin especificar indicadores.

En este tema, la decisión de Lima, de un lado, reconfirmó como principio rector del futuro acuerdo el principio de “las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades” pero, de otro lado, añadió la frase “a la luz de las circunstancias nacionales diferentes” que a todas luces califica el alcance del principio citado. Naturalmente, se trata ahora de determinar de qué modo se podrá traducir este equilibrio de manera operativa en la definición de responsabilidades diferenciadas sobre mitigación, adaptación, medios de implementación y transparencia, entre otros. Por otra parte, en Lima se estableció una regla del “no retroceso” (non-backsliding), es decir el acuerdo de que todos los compromisos futuros deberán representar necesariamente una progresión respecto de los compromisos actuales de cada parte. Naturalmente, se debe determinar si esta regla de “no retroceso” acordada en Lima debe ser aplicada por igual a todos los países (en función de los tipos de compromiso) y si puede ser el cimiento de un mecanismo de mejoramiento creciente de los compromisos nacionales en el nuevo acuerdo.

El tercer tema central de la negociación que deseo mencionar es la adaptación climática. Este tema también plantea varias dificultades:

se trata de determinar si el futuro acuerdo debe contener o no un objetivo global o varios objetivos en materia de adaptación, ya sea una metas o plazos o magnitudes de apoyo a países en desarrollo; si el acuerdo debe obligar o alentar a las partes a incorporar acciones de adaptación a sus planes de desarrollo; si se debe establecer o no una obligación explícita de asistencia financiera y tecnológica para dichos planes; y si el futuro instrumento debe o no fortalecer las instituciones y mecanismos de adaptación ya existentes; entre otros. En este tema, la Conferencia de Lima decidió, por una parte, definir el carácter voluntario de las comunicaciones nacionales o contribuciones (INDCs) sobre adaptación. Por otra parte, la inclusión de dicho párrafo sobre adaptación en la decisión de Lima dio alguna seguridad a muchos países en desarrollo de que el acuerdo de París otorgará la necesaria paridad política y/o legal a la adaptación respecto de la mitigación. Sobre esa base, en las negociaciones de este año se trata de determinar de qué manera la inclusión de contribuciones voluntarias en adaptación podría o debería servir para construir la indicada paridad en el futuro acuerdo y en los mecanismos de la Convención.

Relacionado al anterior, un tema delicado e importante de las negociaciones es el referido a las “pérdidas y daños”. Aquí se trata de determinar cómo enfrentar los efectos ambientales, sociales o económicos de eventos extremos o de lenta progresión (elevación del mar) que, por su gravedad, ya no pueden ser solucionados mediante acciones de adaptación y requieren, más bien, esquemas nacionales o internacionales, públicos o privados, de manejo de riesgo, seguros y/o compensación. Sin duda, se trata de un asunto que genera mucha preocupación financiera en los países desarrollados. Así, en las negociaciones se trata de determinar si el acuerdo debe contener compromisos o siquiera una mención al tema y, en función de eso, se debate si el acuerdo, un anexo o una decisión deben contener disposiciones referidas a esquemas institucionales y financieros para dar respuesta a situaciones de perjuicios irreparables.

Un cuarto tema central de las negociaciones es el financiamiento climático. Aquí la interrogante mayor sigue refiriéndose al nivel cuantitativo de compromisos esperado de parte de los países desarrollados, tanto antes como después del 2020. En ese contexto, los principales temas de debate son: si el financiamiento climático debe seguir siendo una obligación exclusiva de los países del Anexo I o si debe involucrar a países emergentes en condiciones de hacerlo; si debe establecerse disposiciones vinculantes para que los países desarrollados incrementen el total de financiamiento a partir del 2020; si se debe fijar una meta

financiera colectiva cuantificada; y si se debe incluir provisiones para promover la predictibilidad del financiamiento. Asimismo, se discute si se debe proveer un proceso de revisión periódica de compromisos financieros; cuáles deben ser los criterios para contabilizar los recursos privados dentro del monto total de financiamiento climático; si se debe establecer porcentajes o criterios para definir cuánto financiamiento se asigna a mitigación y cuánto a adaptación; y si debe establecerse o no criterios de condicionamiento a la provisión de fondos; entre otros asuntos. Respecto del financiamiento climático, cabe resaltar que, en la decisión de Lima se logró, por una parte, incorporar un párrafo que, en el marco del futuro acuerdo vinculante, recuerda la obligación de los países desarrollados de proveer financiamiento predecible antes y después del 2020. Al mismo tiempo, en Lima se admitió el posible financiamiento de partes distintas a los países desarrollados ("se reconoce el apoyo complementario de otras partes"). Sin duda, este año es necesario que se genere mayor claridad sobre posibles sendas cuantitativas de financiamiento de los países desarrollados antes y después del 2020, así como alguna convergencia sobre un posible futuro sistema de monitoreo y revisión de los flujos financieros.

Un quinto tema que deseo comentar es la transferencia y desarrollo de tecnologías para la mitigación y adaptación climática. A pesar de ser un pilar central de la Convención, las sucesivas Conferencias no han logrado acordar acciones multilaterales efectivas todavía en este campo, si bien el Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC) y el Centro y Red de Tecnología Climática (CTCN), creados en el 2010, han avanzado en el acopio de información y en la definición de algunas herramientas, en particular el Examen de Necesidades Tecnológicas (Technology Needs Assessment). Sin embargo, estos arreglos institucionales no han conseguido resolver los nudos legales y comerciales contenidos en esta temática. Como en otras negociaciones internacionales (en particular en la OMC), toda definición efectiva de procesos de transferencia y desarrollo tecnológico debe encontrar una solución al problema del pago de los derechos de propiedad intelectual, principalmente poseídos por empresas de países desarrollados. Por eso, en la negociación del acuerdo de París tiene especial importancia determinar si la transferencia tecnológica por parte de países desarrollados debe ser un compromiso obligatorio o solamente alentado; si el acuerdo debe establecer disposiciones vinculantes para que los países desarrollados retiren barreras de propiedad intelectual; si debe crearse un vínculo funcional entre el mecanismo financiero y el mecanismo tecnológico; y si se debe o no establecer un mecanismo de transparencia para hacer efectivas las acciones de transferencia de tecnologías; entre otros asuntos.

Un sexto tema es la formación de capacidades, otro pilar de la Convención. A diferencia de todos los demás, las COPs no han creado aun ningún soporte institucional para apoyar acciones en este campo. Por ahora, la Conferencia se encarga de llevar adelante un espacio de discusión llamado Foro de Durban para reunir información sobre necesidades nacionales, recopilar buenas prácticas de capacitación y alentar su divulgación en los países en desarrollo. Por ello, la negociación del acuerdo de París debe definir si es necesaria la creación de un mecanismo permanente para la formación de capacidades y si esta tarea debe significar un esquema específico de financiamiento, entre otros por parte del Fondo Verde.

Un séptimo tema sensible en la negociación se refiere a los llamados mecanismos de mercado y de no mercado. En esta materia, algunas de las principales interrogantes con vistas a París son: si el acuerdo debe o no contener provisiones sobre mercados internacionales y nacionales de carbono; si debe establecer disposiciones para asegurar una articulación efectiva y transparente entre los mercados regionales, nacionales y sub-nacionales; si debe incluir provisiones sobre mecanismos internacionales de no mercado; y si debe establecer reglas de contabilidad para ambos tipos de mecanismo; entre otros. Las últimas COPs no han podido ponerse de acuerdo todavía acerca del establecimiento de una Plataforma de Intercambio de Información dentro de un denominado Marco para Aproximaciones Variadas (FVA), el cual permitiría relacionar las aproximaciones de mercado y de no mercado. En ese marco, también se discute si se debe incorporar en el nuevo Acuerdo los mecanismos del Protocolo de Kioto (en particular el Mecanismo de Desarrollo Limpio).

Un octavo tema central de las negociaciones se refiere a la transparencia en el cumplimiento de los compromisos. En efecto, este año se discute si el futuro mecanismo de Medida, Reporte y Verificación (MRV) debe mantener la actual distinción binaria (países Anexo I y No-Anexo I), eliminarla o crear otras distinciones; si tanto las contribuciones de los países desarrollados como en desarrollo deben ser revisadas con los mismos criterios de especificidad, año base, contabilidad, exigencia y periodicidad; si el nivel de transparencia exigida debe ser similar para todos los pilares (mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología); si, en esa línea, debe establecerse un mecanismo de transparencia para cada uno de ellos; y si, en cada caso, se debe realizar una diferenciación entre los requerimientos del MRV para distintos tipos de países. Se vincula a esto el asunto del llamado “ciclo de contribuciones”, es decir si se debe establecer o alentar un año meta común (2025 o 2030) para las primeras contribuciones nacionales de mitigación, a ser presenta-

das en el 2015, o para los plazos de presentación y/o revisión sucesivos (cada 5 o 10 años). También es necesario definir si los futuros ciclos deberían contener un proceso de consideración ex ante para aumentar la ambición; promover o examinar el efecto agregado de las contribuciones; contener metas fijas de corto plazo y metas indicativas de largo plazo; asegurar adecuación al objetivo de los 2°C grados; revisar la performance ex post; velar por la consistencia con la ciencia; o alentar la cooperación internacional; entre otros asuntos. Por supuesto, también se debe decidir en París si otros elementos de la acción climática (en particular la adaptación y el financiamiento) podrían o deberían tener sus propios ciclos de presentación y revisión de compromisos.

Un noveno tema sensible es la forma legal del acuerdo de París. En esta materia, como lo han señalado diversos observadores, la negociación actual debe producir una combinación entre reglas comunes y acciones voluntarias. En efecto, se trata de combinar un enfoque de “arriba hacia abajo” (reglas y acciones vinculantes para todos a fin de alcanzar un objetivo común) con un enfoque de “abajo hacia arriba” (acciones anunciadas libremente por cada país, en función de sus circunstancias, para alcanzar ese objetivo común). Como se sabe, la ventaja del primer enfoque es que puede aumentar la ambición colectiva, pero su desventaja es que puede reducir el número de participantes. Inversamente, el segundo enfoque puede aumentar el número de participantes pero reducir la ambición. Vinculado a ello, las negociaciones deben establecer si las contribuciones nacionales serán o no legalmente vinculantes a nivel internacional; o serán vinculantes sólo a nivel nacional a través de normas internas; o serán vinculantes a nivel internacional sólo a través de normas nacionales. En vista de estas interrogantes, una opción “híbrida” a la que podría dirigirse la negociación es la elaboración de un acuerdo central que incluya reglas generales con fuerza legal sobre arreglos institucionales, criterios de medición y comparabilidad de contribuciones y disposiciones de transparencia, reporte y seguimiento, entre otros. Se discute asimismo si este acuerdo central podría ir acompañado de anexos para la determinación nacional de metas de emisión, funcionamiento de mercados, políticas sectoriales y otros asuntos dejados a la potestad de cada país.

Para terminar, conviene referirse a un décimo tema, un asunto externo a la negociación del acuerdo pero que tiene un impacto directo sobre aquella: la agenda de acción para el período previo a la entrada en vigor del acuerdo, es decir el período 2015-2020 (denominado Workstream 2). En este tema, se observa, por un lado, la presión de los países en desarrollo para que los países desarrollados cumplan sus obligaciones de mitigación y financiamiento de corto y mediano plazo en el marco

de la Convención y del Protocolo de Kioto. Por el otro, se manifiesta la expectativa de que, incluso antes de la firma del acuerdo, los países en desarrollo exploren y apliquen opciones de políticas con alto potencial para la mitigación climática, incluyendo a través de esquemas de cooperación con actores no-estatales, para lo cual se ha creado en el ADP el foro denominado Reuniones Técnicas de Expertos (Technical Expert Meetings – TEMs). En este tema, la decisión adoptada en Lima reiteró las obligaciones existentes de los Estados desarrollados en virtud de la Convención y del Protocolo de Kioto, con énfasis en la necesidad de una rápida ratificación de la Enmienda de Doha. En esta materia, sin duda adquiere relevancia política la Agenda de Acción Lima-París (Lima-Paris Action Agenda), iniciativa voluntaria conjunta de Perú, Francia y la Secretaría General de Naciones Unidas para reconocer y alentar la acción climática pre 2020 en seguimiento de la Cumbre del Clima de Nueva York y con el fin de obtener anuncios sustantivos en varios sectores clave durante la COP21.

\* \* \*

La historia de la conferencias climáticas y la complejidad de sus temas – reseñados en la sección anterior - explica porqué estas negociaciones plantean numerosos desafíos procesales. Aquí denomino “desafío procesal” a toda dificultad temática o práctica característica de esta negociación que contribuye de manera determinante a complicar una deliberación política eficiente.

El primer desafío es la disparidad de los reclamos entre las distintas partes. En efecto, en muchas negociaciones con actores múltiples se plantea la repartición de beneficios o de costos de una misma naturaleza, por ejemplo la repartición de propiedades recibidas en herencia o del pago compartido de una indemnización. Por contraste, como se ha visto – y como en otros procesos multilaterales, pero en un grado quizás mayor que ningún otro -, la negociación climática contraponen reclamos de compromisos de naturaleza muy heterogénea, según el actor del que se trate. Así, los países en desarrollo reclaman a los países desarrollados mitigación creciente, financiamiento fehaciente, transferencia tecnológica efectiva y transparencia total; aquellos reclaman a los países en desarrollo emergentes comenzar a asumir obligaciones de mitigación, financiamiento y transparencia; y los países más vulnerables reclaman a los desarrollados mitigación creciente y ayuda financiera y tecnológica a todos los que estén en condiciones de proveerla.

Por añadidura, la negociación climática plantea no sólo el problema de cómo definir de manera justa las responsabilidades pasadas, sino

también de cómo definir las capacidades de cada país para asumir obligaciones futuras, lo que a su vez asigna particular importancia política a la evolución de las realidades económicas y políticas en el mundo desde 1992 que, según la perspectiva que se adopte, ha acentuado la disparidad de los reclamos respectivos o más bien los ha uniformizado en cierta medida.

Esta situación expone un segundo desafío procesal: la necesidad de ajustar los reclamos respectivos a la evolución de la realidad global, tanto en un sentido retrospectivo (desde 1992 hasta la fecha) como prospectivo (porque el futuro acuerdo debe anticipar o permitir, en lo posible, nuevos ajustes). Por un lado, las responsabilidades históricas varían a medida que las emisiones acumuladas crecen para los grandes países emergentes y empiezan a decrecer para las economías industrializadas. Así, varios países no incluidos en el Anexo I se encuentran ahora entre los principales emisores de gases de efecto invernadero (en particular China, el primer emisor actual, pero también India, Brasil, Indonesia, México, etc). De otro lado, las capacidades financieras y tecnológicas de algunos países aumentan, más allá del nivel de sus emisiones pasadas (Suiza o Singapur, por ejemplo, tienen relativamente baja responsabilidad histórica, pero eso no los excusa de asumir crecientes obligaciones de apoyo). De esta manera, en años recientes algunos países han accedido a un nivel de desarrollo alto y, sin ser parte del Anexo I, están claramente en condiciones de ofrecer asistencia financiera y tecnológica a los países más pobres (es el caso de Corea del Sur, los países del Golfo y algunos de la ex -Unión Soviética, por ejemplo).

Se suman a esta complejidad los impactos progresivos del cambio climático. Sin duda, las obligaciones internacionales de un país no están definidas únicamente por sus responsabilidades históricas y por sus capacidades nacionales. También importa conocer su grado de vulnerabilidad, es decir los efectos económicos, sociales y ambientales internos del cambio climático, tanto visibles como previsibles, y por tanto la carga que representan para el Estado, el sector privado y la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, China o Brasil, por ejemplo, más allá de sus responsabilidades y capacidades crecientes, pueden alegar que sus vulnerabilidades y exigencias internas de adaptación deben ser tenidas en cuenta para definir sus futuras obligaciones internacionales.

Esta realidad plantea un tercer desafío procesal: la escala e incertidumbre de las expectativas respectivas la aumenta con el reto de la resiliencia global. En efecto, si hace algunos años algún país, rico o pobre, hubiese pretendido explorar la opción de no actuar contra el cambio climático y dejar que otros más responsables o capacitados se

ocupen de él (fenómeno del free rider), ahora esa opción está cerrada también porque la adaptación se ha convertido en una exigencia al mismo tiempo interna e internacional. El reto inesperado y enorme de la resiliencia constriñe a establecer nuevos criterios para distribuir obligaciones respectivas.

En esa lógica, países emergentes y de desarrollo intermedio como el Perú pueden –como es el caso– reclamar un incremento considerable de la ayuda financiera y tecnológica de los países desarrollados. Con mayor razón, los países isleños y menos desarrollados atribuyen una creciente importancia a la atención de situaciones de perjuicio económico, social y ambiental irreparable que ya no pueden ser resueltas mediante la adaptación, motivo por el cual el tema de las “pérdidas y daños” ha adquirido tanta relevancia en las negociaciones recientes (como se indicó en la sección anterior). La toma de conciencia relativamente reciente del reto de la resiliencia global ha introducido en la negociación climática una dimensión de incertidumbre sobre la escala previsible de las obligaciones futuras (tareas, necesidades y costos) que está afectando los balances políticos entre los distintos grupos.

Esta situación hace más patente un cuarto desafío del proceso climático: el problema de identificar e intercambiar concesiones mutuamente satisfactorias. En efecto, en la medida en que los reclamos respectivos son dispares y esa disparidad aumenta con el tiempo, con creciente incertidumbre, se vuelve a su vez más complicado identificar acuerdos que reflejen compromisos recíprocos de igual valor percibido. Subyace a esta dificultad el problema de medir y comparar los esfuerzos respectivos, es decir el problema de definir, por ejemplo, si un grado determinado de esfuerzo de mitigación en un país desarrollado es equivalente a otro grado de esfuerzo en un país en desarrollo; o si éste último equivale a un grado determinado de esfuerzo de financiamiento ofrecido; etc

Por cierto, la naturaleza multilateral de la negociación climática acentúa mucho más esta dificultad, porque no se trata de identificar compensaciones políticas (trade-offs) entre países, sino entre grupos de países que negocian en bloques, compuestos a menudo por miembros con intereses heterogéneos. Dado que cada bloque necesita realizar consultas internas antes de dar un paso en las negociaciones, la identificación e intercambio de compensaciones satisfactorias entre los distintos grupos resulta siempre un proceso lento, trabajoso y frágil.

Este problema está relacionado a un quinto desafío procesal, posiblemente el más complejo de la negociación climática: la dificultad de establecer marcadores de diferenciación entre países para cada tipo de

compromiso. Efectivamente, resulta claro desde ya que, para cada un conjunto de temas específicos (año pico de emisiones, tipo de compromisos, espectro, escala, cobertura, plazos, carácter legal y condicionalidad para compromisos de mitigación; montos y reglas de financiamiento; reglas de transparencia y rendición de cuentas), se deberá establecer algunos criterios de distinción entre países.

Así, en cada tema técnico citado se podrá establecer o no marcadores de diferenciación entre desarrollados con mayor o menor responsabilidad histórica; entre desarrollados y emergentes; entre emergentes y países menos desarrollados; entre otras posibles distinciones. Más aún, en algunos temas se podrá elegir no establecer ningún marcador, es decir fijar una regla uniforme para todos (p.e. en la definición de un año pico de emisiones); en otros se podrá colocar un marcador para distinguir a dos grupos de países (p.e. en materia de reglas de rendición de cuentas); y en otros temas todavía se podrá elegir dos o más marcadores de diferenciación (p.e. respecto del tipo de compromisos de mitigación o de los montos y reglas de financiamiento).

La situación indicada obliga a resaltar un sexto desafío de la cuestión climática: los avances en la negociación de un tema están inter-relacionados con los avances en los demás. Naturalmente, en esto el proceso climático es similar a otros multilaterales, pero quizás tiene un grado de complejidad mayor dada la cantidad de temas negociados simultáneamente y cuya resolución depende de los demás. Así, por ejemplo, el tipo de reglas de revisión del cumplimiento de compromisos de mitigación dependerá del espectro de dichos compromisos, lo que a su vez se derivará de la diferenciación de obligaciones para cada tipo de compromisos que, por su parte, se definirá en función del grado de ambición de los países con mayor responsabilidad y capacidad, lo que, por su parte, está relacionado al nivel de esfuerzo requerido a los menos desarrollados, que, a su turno, dependerá del nivel de apoyo financiero y tecnológico concedido, y así sucesivamente, en una línea de derivación política potencialmente circular.

Esta interconexión entre los temas contrasta con la práctica habitual de la deliberación multilateral, que tiende a segmentar las discusiones, estableciendo por ejemplo vías separadas de discusión sobre mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología y transparencia, con pocas oportunidades o tiempo asignado para la articulación política de los avances entre distintos temas. Como es evidente, la sucesión o simultaneidad de discusiones compartimentalizadas también impide reducir el número de opciones contrapuestas en cada tema, dado que esa depuración depende en cierta medida de similares ejercicios en otros

temas, teniendo en cuenta la tendencia de muchos bloques a mantener sus opciones maximalistas en un tema hasta que no aparezcan convergencias en otros.

Por eso deseo resaltar un séptimo desafío del proceso climático: la necesidad de dar una secuencia lógica y política a la negociación de los distintos temas. En efecto, es evidente que si se quiere evitar una negociación por vías separadas de temas interrelacionados, resulta ineludible establecer algún orden de tratamiento que tenga debida cuenta, al menos parcialmente, de la prioridad lógica y política de los temas entre sí, es decir una secuencia que permita resolver en un tema condicionantes que impiden solución en otro. Dicha priorización es un ejercicio muy arduo conceptualmente y sujeto a interpretaciones subjetivas pero deberá ocurrir tarde o temprano de manera empírica o deliberada.

Así, por ejemplo, es posible que la definición de los compromisos respectivos en un conjunto conocido de temas específicos (año pico de emisiones, tipo de compromisos, espectro, escala, cobertura, plazos, carácter legal y condicionalidad para compromisos de mitigación; montos y reglas de financiamiento; reglas de transparencia y rendición de cuentas) hará posible la definición de los parámetros de inscripción y carácter legal de dichos compromisos (comenzando por los iNDCs); lo que a su vez permitirá el diseño de nuevos mecanismos institucionales y de monitoreo (MRV) para cada gran tema de la Convención.

Por si esto fuera poco, un octavo desafío se añade a complicar este proceso: la dificultad de integrar al proceso multilateral los equilibrios bilaterales entre potencias. Efectivamente, las consultas que sostienen las principales potencias entre sí, a los márgenes del proceso multilateral, pueden conducir a equilibrios políticos que contrastan con el punto de convergencia de las consultas multilaterales entre bloques, que deben acomodar los intereses de todos los países, incluso los más pequeños.

Un ejemplo notorio e ingrato fue, naturalmente, el llamado “acuerdo de Copenhague”, negociado entre algunas potencias industrializadas y emergentes, que luego fue rechazado al ser presentado a la plenaria de la COP15. Otro ejemplo, más bien reciente y grato, es la decisión adoptada en Lima en la COP20, que fue posible también porque se decidió incorporar en el texto final una frase extraída de la declaración suscrita algunas semanas antes por China y Estados Unidos, formulación que califica de cierta manera el principio de las responsabilidades comunes y diferenciadas, como se explicó arriba.

De manera más general, conviene poner de relieve un noveno desafío procesal, peculiar a la historia de estas negociaciones, que se suma a las dificultades anteriores: un contexto de alta sensibilidad en materia de transparencia. En efecto, a lo largo de las conferencias climáticas se han producido varios casos donde el país que ejercía la presidencia eligió métodos de consulta que fueron percibidos como confusos o encubiertos. Si bien Copenhague fue un caso extremo de opacidad, muchas COPs anteriores y posteriores recurrieron a deliberaciones cerradas entre un grupo reducido de países, generalmente compuesto por las grandes potencias. Por ejemplo, en las COPs de Durban, Doha y Varsovia, si bien no hubo negociaciones secretas, en las últimas horas del proceso los representantes de algunos países se congregaron, de pie, a un lado de la plenaria, para acordar la formulación final de la decisión del ADP. Obviamente, por su naturaleza, estos conclave espontáneos (llamados en inglés huddles) excluyen a la mayor parte de las delegaciones y, de facto, producen compromisos que no son recibidos como propios por todos los participantes.

Como constató el Perú en la COP20 (donde se pudo evitar el recurso a dichos huddles), la Presidencia de la Conferencia debe poner el mayor cuidado posible en eliminar cualquier sospecha de faltas de transparencia. Por el contrario, debe dirigir un proceso donde todos los documentos se derivan claramente de insumos presentados por las partes, donde cada consulta incluye a todos los bloques sin excepción y donde se informa de manera muy clara al plenario antes y después de cada publicación de documento o ejercicio de consulta.

Finalmente, esta alta sensibilidad en materia de transparencia está vinculada a un décimo desafío procesal en las negociaciones climáticas: una clara dificultad para transitar hacia negociaciones textuales. En efecto, la necesidad de dar constantes garantías de que el proceso camina con plena transparencia, sin consultas secretas o documentos-sorpresa, ha motivado en los últimos años una propensión a evitar, en lo posible, la creación de subgrupos de trabajo en el ADP. Esta situación ha impedido, a su vez, que el proceso pase fácilmente de la etapa de consultas genéricas, manejable en una plenaria con los 195 Estados parte de la Convención, a la etapa de la negociación de textos que, como se sabe, es sólo viable realmente en el marco de grupos más pequeños de países.

Por eso, en los últimos años, cada avance del ADP ha evitado negociaciones textuales prolongadas y ha preferido más bien conferir a los Co-Presidentes del grupo la tarea de recopilar ideas a partir de consultas genéricas para luego traducir esa recopilación en un nuevo texto de

negociación, con o sin opciones abiertas. Este procedimiento de iteraciones sucesivas de documentos producidos por los Co-Presidentes y, en última instancia, por la Presidencia de la Conferencia (como ocurrió con el Perú en el día final de la COP20), ha sido la práctica habitual de las últimas conferencias climáticas y, sin duda, costará trabajo apartarse de ella. Sin embargo, en camino a París, se hace patente la necesidad de avanzar cuanto antes a la negociación textual entre otras cosas porque, a diferencia de las conferencias anteriores, la COP21 deberá producir un texto completo de acuerdo internacional que, además, deberá contener un lenguaje de naturaleza legal, dado el carácter vinculante del instrumento.

\* \* \*

Este es un recuento –sin duda incompleto– de algunas de las variables que explican la complejidad de la negociación climática. Esta imbricación de contenido y proceso no expresa una situación inextricable. Más bien indica que solo será posible dilucidar cada tema sensible a medida que se superen, uno a uno, los desafíos del proceso, es decir que el esclarecimiento conceptual es condición y resultado de la creación de confianza entre los Estados.

Por lo demás, los Estados están condenados al éxito porque, más allá de las esquematizaciones que propone este artículo, la negociación climática proyecta un tramado denso de intereses, temores y esperanzas reales de una multitud de actores sociales y económicos que esperan con impaciencia convertir la encrucijada del clima en una oportunidad para asegurar el desarrollo sostenible del planeta.

# El impacto del cambio climático en la biodiversidad

**Lilium Ballón de Amézaga**

Ministra en el Servicio Diplomático de la República. Licenciada en Relaciones Internacionales, Diplomática, Magíster en Ciencia Política con Mención en Relaciones Internacionales. Actualmente es Directora de Medio Ambiente de la Cancillería.

---

## La situación de la biodiversidad

Las actividades humanas han causado recientemente y causarán gran pérdida en la diversidad biológica<sup>1</sup> o biodiversidad debido, entre otros factores, a cambios en el uso del suelo y la contaminación y degradación de las aguas y de los suelos (incluyendo la desertificación); la contaminación del aire; el desvío de las aguas hacia ecosistemas intensamente gestionados (agropecuarios) y sistemas urbanos; la fragmentación de los hábitats; la explotación selectiva de especies; la introducción de especies no autóctonas y el agotamiento del ozono estratosférico. La tasa actual de la pérdida de biodiversidad es mayor que la producida por extinción natural.

La Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD)<sup>2</sup>, en su Décimo Segunda Reunión, celebrada en Pyeongchang, República de Corea, en octubre de 2014, llevó a cabo un examen de mitad de periodo de los progresos hacia el logro documento denominado “Metas de Aichi para la Diversidad Biológica 2011-2020”<sup>3</sup>, determinando que se habían logrado progresos significativos para cumplir con la mayoría de las referidas Metas de Aichi. No obstante, a pesar de la importante respuesta de las Partes, los indicadores sugieren que el estado de la diversidad biológica global continuará deteriorándose a menos que se actúe con urgencia.

La necesidad de incluir el cambio climático<sup>4</sup> en el manejo de ecosistemas vulnerables está explícitamente incluido en los objetivos estratégicos de la CBD. Oliver et al, (2012)<sup>5</sup> desarrollaron tres escenarios:

- a) Adversamente sensible, en áreas donde los rangos de las especies geográficas actuales se tornarán inadecuadas en un contexto de cambio climático;
- b) Superposición climática, donde hay áreas que deberían permanecer climáticamente adecuadas dentro de los rangos de especies geográficas;
- c) Nuevo espacio climático, consistente en áreas fuera de los actuales rangos proyectados considerados como adecuados.

El cambio climático constituye una presión adicional sobre los ecosistemas, la biodiversidad que está contenidas en ellos, y los bienes y servicios que proporcionan. Algunos sistemas únicos y amenazados, incluidos los ecosistemas y los cultivos, ya están en situación de riesgo a causa del cambio climático.<sup>6</sup>

### **Los trabajos del Grupo de Trabajo II del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)**

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)<sup>7</sup> evalúa los riesgos que plantea el cambio climático para los sistemas humanos y naturales. El IPCC enfatiza los tres niveles que distingue el CBD: el genético, el de las especies y el de los ecosistemas. El cambio climático afecta directamente a las funciones de los organismos individuales (por ejemplo el crecimiento y el comportamiento), modifica poblaciones (por ejemplo en tamaño y estructura) y afecta a la estructura y función del ecosistema (en la descomposición, ciclos de los nutrientes, flujos del agua, composición de las especies e interacciones de las especies) y la distribución de los ecosistemas dentro de los paisajes; e indirectamente a través de cambios en los regímenes de alteraciones.<sup>8</sup>

La evaluación de los impactos, la adaptación y la vulnerabilidad son aspectos que el Grupo de Trabajo II del IPCC<sup>9</sup> incorpora al Quinto Informe de Evaluación<sup>10</sup> del IPCC. El análisis que ha sido considerado por los especialistas como novedoso, reside en el enfoque que se hace de los patrones de riesgo por causa del cambio climático, y la evaluación de la gestión y reducción del impacto y del riesgo relacionados con dicho cambio climático por medio de la adaptación y la mitigación.<sup>11</sup>

Sobre la base del estudio del Grupo de Trabajo II, el IPCC en su Quinto Informe de Evaluación sugiere adoptar medidas para abordar los efectos del cambio climático relacionados con la diversidad biológica, y

## El impacto del cambio climático en la biodiversidad

seguir fortaleciendo las sinergias entre el CBD y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>12</sup>.

El Quinto Informe de Evaluación del IPCC confirmó que hay muchas probabilidades (95% al 100%) que la influencia del hombre haya sido la causa dominante en el calentamiento global de la atmósfera y del océano, observada a lo largo del siglo XX. El Informe documentó ambos fenómenos: el impacto del cambio climático sobre la biodiversidad y sobre el ser humano, así como los impactos proyectados, de acuerdo al número de escenarios. El IPCC también propuso acciones rigurosas de mitigación con el objeto de mantener el límite del aumento de la temperatura a dos grados centígrados.<sup>13</sup>

Algunas de las principales conclusiones del Grupo de Trabajo II:

- Los cambios en el clima afectan la biodiversidad. En los últimos decenios, los cambios en el clima han causado impactos en los sistemas naturales y humanos de todos los continentes.

- El efecto del cambio climático provocado por el hombre muestra que los hábitats de muchas especies se desplazarán hacia los polos o hacia altitudes mayores respecto a sus emplazamientos actuales.

- Los ecosistemas actuales se van a ver reemplazados por nuevos grupos de plantas y animales.

- Cerca del 20% de los humedales costeros se podrían perder hacia el año 2080, como consecuencia de la elevación del nivel del mar.

- El riesgo de extinción va a aumentar para muchas especies que ya son vulnerables.

- Los cambios en biodiversidad a escala de ecosistemas, como respuesta al cambio climático y otros fenómenos como la deforestación, podrían afectar aún más al clima mundial y regional.

Proyecciones en un contexto de adaptación

Proyectar el impacto del cambio climático en los ecosistemas es complejo debido al potencial de las especies a adaptar. La adaptación de especies individuales incrementa su habilidad de sobrevivir y desarrollarse bajo diferentes condiciones climáticas, posiblemente alcanzando menores riesgos de extinción que los vaticinados por los correlatos estadísticos entre las actuales variables distributivas y el clima (Botkin et al., 2007).<sup>14</sup>

Los ecosistemas pueden ayudar a la gente a adaptarse a los efectos del cambio climático. Ello dependerá en gran medida del manejo de dichos ecosistemas. Hoy en día una quinta parte de las emisiones globales de carbón son absorbidas por ecosistemas terrestres; el sumidero del carbón opera sin intervención humana, pero podría incrementarse a través de esfuerzos concertados para reducir las pérdidas forestales y restaurar los ecosistemas dañados, que traería un beneficio complementario a la conservación de la biodiversidad.

La tala de los bosques, que representa una fuente de emisiones de carbono a la atmósfera, puede ser reducida a través del manejo forestal. Se debe promover la adaptación a través de actividades proactivas de reforestación y manejo de incendios forestales, la creación de corredores de especies migratorias, y la migración asistida.

El Simposio sobre Biodiversidad y Cambio Climático: de la Ciencia a los Responsables de Políticas, que se realizó en Lima, del 27 al 28 de noviembre de 2014, identificó posibles áreas de colaboración entre los países. Sus conclusiones tuvieron a la vista, además del mencionado Quinto Informe de Evaluación del IPCC, el documento denominado Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica, 4ta edición (GBO-4),<sup>15</sup> con el objetivo de evaluar el estado actual del conocimiento científico sobre la biodiversidad y el cambio climático, identificar las áreas potenciales de colaboración y sugerir recomendaciones a las delegaciones que participaron en la 20ª sesión de las partes del CMNUCC, celebrada en Lima del 1 al 12 de diciembre de 2014.

El GBO-4 muestra que es posible limitar el cambio climático, proteger la biodiversidad y lograr la seguridad alimentaria. Las conclusiones del Simposio de Lima apuntan a que dicha aspiración va a requerir coherencia entre políticas públicas claras y marco legal, incentivos para el cumplimiento, monitoreo y apoyo público, en un contexto de preparación de los países para la adaptación al cambio climático, y la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

¿Cuáles son los costos económicos de los cambios en los ecosistemas debido al cambio climático?

El cambio climático sin duda alterará los servicios provistos por la mayoría de los sistemas y por el alto grado de cambio los impactos tenderán a ser mayormente negativos. En economías clásicas, los valores de los servicios provistos por los ecosistemas son conocidos como externalidades, se encuentran normalmente fuera del precio del mercado, son difíciles de evaluar y muchas veces son ignorados.

## **Acción concertada para la restauración de ecosistemas**

En 2010, en Hyderabad, India, se hizo un llamado a los Gobiernos<sup>16</sup>, a los Estados Parte de la CBD, de la CCNUCC y de todos los Convenios Multilaterales Medioambientales (la Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación, la Convención Ramsar sobre Humedales, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Foro de Naciones Unidas sobre Bosques, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), las agencias donantes, incluido el Banco Mundial, varias ONGS y representantes de la sociedad civil, para concertar esfuerzos a largo plazo para movilizar recursos y facilitar la implementación de las actividades de restauración de los ecosistemas.

Desde entonces, este llamado a una acción concertada a los principales actores responsables de la restauración de los sistemas ha tenido algunos resultados, que pueden considerarse limitados teniendo en cuenta la dimensión de la problemática de la pérdida de la biodiversidad:

- El compromiso a la movilización de recursos al 2014 por parte de los países desarrollados en la 12ª COP de la CBD, celebrada en Corea en 2014,
- El lanzamiento de varias actividades a nivel mundial para restauración de los ecosistemas,
- La entrada en vigor del Protocolo de Nagoya, sobre acceso y participación en los beneficios de manera justa y equitativa de los recursos genéticos, contribuyendo por ende a la conservación de la diversidad biológica y a la utilización sostenible de sus componentes
- Un mapeo más claro de cómo la biodiversidad contribuye a la erradicación de la pobreza y al desarrollo sostenible.

## **Biodiversidad y cambio climático, temas prioritarios para el Perú**

El Perú está entre los diecisiete países llamados megadiversos, por ser poseedores en conjunto de más del 70% de la biodiversidad del planeta, aunque se considera que en realidad está entre los cuatro primeros. Esta diversidad incluye las especies silvestres y ecosistemas naturales, y la llamada diversidad genética, expresada en especies de fauna

y flora silvestre, pero especialmente en la agrobiodiversidad, las variedades y razas cultivadas.<sup>17</sup>

Las autoridades y científicos reunidos en el citado Simposio sobre Biodiversidad y Cambio Climático realizado en Lima en noviembre de 2014, reconocieron que la temática de la biodiversidad es una prioridad en el Perú, por su alto nivel de biodiversidad y sus provisiones de carbón. El Perú está llamado a liderar una agenda del cambio climático vinculada a la biodiversidad, que tenga en cuenta la gama amplia de predecibles impactos del cambio climático. Estos esfuerzos deberían contribuir al desarrollo humano y al fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel gubernamental, sociedad civil y la academia, fomentando la construcción de sinergias entre la comunidad científica y los responsables de política.<sup>18</sup>

### **La importancia de compartir información y conocimientos**

Contar con información relacionada con la diversidad biológica es esencial para identificar las amenazas que ella enfrenta, determinar prioridades para su conservación y utilización sostenible así como medidas eficaces en función de los costos.

A través de una serie de iniciativas nacionales, regionales y mundiales se están intercambiando datos e información sobre diversidad biológica de manera amplia. Éstas incluyen redes para promover y facilitar el acceso libre y abierto a registros digitalizados de colecciones y observaciones de historia natural, incluyendo a través de iniciativas científicas ciudadanas; colaboración para armar un catálogo completo de las especies del mundo; y desarrollo de “códigos de barra de ADN” como medio de identificación de especies.

Al respecto, en el Perú, un proyecto desarrollado por el Museo de Historia Natural de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en conjunto con el Ministerio del Ambiente, teniendo como contraparte a la Universidad de Guelph, Ontario, Canadá, hacen posible la investigación de la biodiversidad nacional y el uso adecuado de la misma, a través de la identificación y registro de las especies, con el apoyo de un proyecto para aplicación de la citada tecnología de código de barras de ADN, lo que permitirá la formación de una biblioteca digital de códigos de barra genéticos de referencia, que complementen la información ya existente. Esta información sistematizada se convertirá en una valiosa herramienta para la humanidad, para la protección del medio ambiente y para la conservación de las especies.<sup>19</sup>

## El impacto del cambio climático en la biodiversidad

Los conocimientos sobre la diversidad biológica han avanzado y se están mejorando los sistemas nacionales de información y monitoreo para desarrollar infraestructuras internacionales de intercambio de información como la creación de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES)<sup>20</sup>, iniciativa en la que nuestros expertos están en proceso de iniciar su participación.

### Notas

- 1 De acuerdo al Convenio sobre Diversidad Biológica, se entiende la diversidad biológica o biodiversidad como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas. A efectos del presente trabajo, se utilizará el término de biodiversidad.
- 2 El Convenio sobre la Diversidad Biológica es una de las llamadas 'Convenciones de Río', que consta de tres instrumentos surgidos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Entró en vigor a fines de 1993 y tiene los siguientes objetivos: "La conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como una financiación apropiada." Actualmente el Convenio tiene 194 Partes.
- 3 Las Metas de Aichi conforman un conjunto de 20 metas agrupadas en torno a 5 objetivos estratégicos, que deberían alcanzarse al año 2020. Fueron aprobadas en 2010 por la 10ª COP de la CBD.
- 4 De acuerdo al Art. 1 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), se entiende por cambio climático "un cambio atribuible de manera directa o indirecta a actividades humanas que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural climática observada en periodos de tiempo comparables." La CMNUCC diferencia, pues, entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad climática atribuible a causas naturales. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático no hace esa distinción.
- 5 OLIVER Tyack, Commission on Ecosystem Management.
- 6 IPCC. Cambio Climático 2014, Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. Resumen para Responsables de Políticas. 2014.
- 7 El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es el principal órgano internacional encargado de evaluar el cambio climático. Se creó en 1988 a iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), para ofrecer al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas.
- 8 IPCC Cambio Climático y Biodiversidad (Documento Técnico V del IPCC), 2002.

- 9 Actualmente, el IPCC está compuesto por tres Grupos de Trabajo y un Grupo especial. El Grupo de Trabajo II del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático aborda el impacto evalúa la adaptación y la vulnerabilidad del cambio climático.
- 10 Desde el inicio de su labor en 1988, el IPCC ha preparado cinco informes de evaluación en varios volúmenes, que se pueden consultar en el siguiente enlace: [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml#tabs-3](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml#tabs-3)
- 11 IPCC. Grupo de Trabajo II. Contribución al Quinto Informe de Evaluación del IPCC. Cambio Climático 2014. Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. Parte A: Aspectos Globales y Sectoriales.
- 12 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Hoy en día cuenta con 195 Estados Parte. La Convención reconoce que es un documento "marco", es decir, un texto que debe enmendarse o desarrollarse con el tiempo para que los esfuerzos frente al calentamiento atmosférico y el cambio climático puedan orientarse mejor y ser más eficaces. La primera adición al tratado fue el Protocolo de Kioto aprobado en 1997.
- 13 IPCC. Quinto Informe de Evaluación.
- 14 BOTKIN Daniel, Climate Change and Ecosystem.
- 15 Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica, es la publicación principal de la biodiversidad. Resume las tendencias más recientes sobre el estado y las tendencias en materia de diversidad biológica y aborda aspectos pertinentes respecto de la aplicación del CBD.
- 16 Hyderabad Call for a Concerted Effort on Ecosystem Restoration <http://www.cbd.int/doc/restoration/Hyderabad-call-restoration-en.pdf>
- 17 Ministerio del Ambiente. Informe Nacional del Estado del Ambiente 2012-2013. Pag. 111.
- 18 La Declaración de Lima sobre Biodiversidad y Cambio Climático, de la Ciencia a los Responsables de Política para el Desarrollo Sostenible [http://www.ipbes.net/images/documents/plenary/third/in-session/non-paper/other\\_matters/The\\_Lima\\_declaration.pdf](http://www.ipbes.net/images/documents/plenary/third/in-session/non-paper/other_matters/The_Lima_declaration.pdf)
- 19 <http://museohn.unmsm.edu.pe/index.php/component/content/article/9-museohn/noticias/172>
- 20 <http://www.ipbes.net/news/641-call-for-nomination-of-experts.html>

# La política exterior peruana y el planeamiento estratégico del Estado

**José Betancourt Rivera**

Ministro en el Servicio Diplomático de la República. Abogado. Ha realizado estudios de especialización y maestrías tanto en el Perú como en el exterior en las disciplinas de Relaciones Internacionales, Ciencia Política y Derecho Internacional Público, en la Universidad Federal de Brasilia, Brasil; la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá, Colombia; la Academia de Derecho Internacional de La Haya, Países Bajos; la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); y en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), Perú. Profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Tecnológica del Perú (UTP) y en la Academia Diplomática del Perú. Director de Estudios y Análisis de Política Exterior en la Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

## La política exterior peruana y el planeamiento estratégico del Estado

Los fundamentos, valores y principios de la política exterior peruana se forjaron en la segunda mitad del siglo XVIII y en la primera mitad del siglo XIX, a través del pensamiento y obra de los precursores del proceso de la independencia del Perú, entre los que destacaron nítidamente ente otros, don Hipólito Unanue (1755-1833), que en su ejercicio como editor del “Mercurio Peruano” (1791-1794) escribió “Idea General del Perú”; don Juan Pablo Viscardo y Guzmán (1748-1798) en su famosa “Carta a los Españoles Americanos” (publicada en Londres por primera vez en 1799); y, don José Faustino Sánchez Carrión (1787-1825) a través de las denominadas “Cartas del Solitario de Sayán”, quienes establecieron el concepto de “patria”, así como la necesidad de defender la noción de identidad nacional en proceso de construcción.

Es durante el gobierno del denominado “Protectorado” del Libertador don José de San Martín, que con la creación el 3 de agosto de 1821 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que la política exterior encuentra

su primera identidad formal, momento inicial en la que su acción básicamente estuvo concentrada en la defensa de la soberanía territorial, y en las gestiones para el pago de la deuda externa por los gastos de las operaciones militares incurridos para financiar la guerra por la independencia.

En esta etapa auroral de la República, que se denomina como la fase del “caudillismo militar” que va del 28 de julio de 1821 hasta el 20 de abril de 1845, cuando juramentó por primera vez como Presidente de la República, don Ramón Castilla, la política exterior no pudo desplegar su potencial por la anarquía imperante. Efectivamente, es en el gobierno del Mariscal Ramón Castilla, que la política exterior peruana encontró, a mediados del siglo XIX, su punto de maduración y esplendor, con diversas iniciativas como, por ejemplo, la convocatoria al primer Congreso Americano, que se reunió en Lima entre 1847 y 1848, proyectándose el prestigio peruano en la defensa del territorio americano de amenazas extra continentales, y en el respeto a los principios de libre determinación, voluntad y soberanía popular, y de no intromisión en asuntos internos de otros Estados, y todo ello en el marco de una concepción de solidaridad continental.

Por iniciativa y decisión del Gran Mariscal del Perú, don Ramón Castilla, y de su Ministro de Relaciones Exteriores, don José Gregorio Paz Soldán, se establecieron los primeros reglamentos del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Diplomático de la República, dentro de una visión orgánica y sistemática de la política exterior del Perú insertada en procesos de articulación, defensa y promoción de nuestros intereses nacionales, y proyectada a la construcción de un liderazgo continental.

El genio y prestigio de Castilla como estadista no se limitó al ejercicio de la diplomacia y de una política de defensa, sino también al ejercicio de una política de desarrollo en el plano interno dentro de una concepción inicial y básica de construcción de una visión de planeamiento estratégico del Estado en el largo plazo, y es por ello que inspirado en la obra de Castilla, estimo que una definición acertada de la política exterior debería partir de la combinación de una visión clásica y una visión moderna de lo que es la política exterior.

En ese sentido, me atrevería a señalar, que a mi juicio, esta podría ser una definición de la política exterior: El conjunto de acciones, medios y objetivos definidos por el Estado peruano en el proceso de elaboración y ejecución de su gestión externa, que alienta la participación activa y dinámica del Estado en el sistema internacional, sobre la base de

la identificación y promoción de los intereses nacionales, tanto en el plano bilateral como multilateral, como en los diversos ejes temáticos y geográficos, con miras a coadyuvar en las tareas conducentes al logro del desarrollo nacional sostenible y equilibrado, dentro de una visión de Estado.

Evidentemente, para ensayar esta definición parto de la premisa básica que el objetivo último de la política exterior en el siglo XXI, es coadyuvar al desarrollo nacional en sus diversas vertientes multidimensionales y transversales, así como en los múltiples ejes temáticos y geográficos de su acción.

La política exterior, tal como lo establece la norma constitucional vigente, la dirige el Sr. Presidente de la República y la ejecuta el Ministerio de Relaciones Exteriores en su calidad de órgano rector de la misma, siguiendo para tal efecto los lineamientos generales establecidos en la Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional, y en los diversos planes estratégicos de la política exterior para el corto, mediano y largo plazo.

En el proceso de elaboración de la política exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores al ejercer la función de órgano rector, tiene la obligación normativa y funcional de realizar la coordinación multisectorial a nivel nacional y en todas las instancias de poder, a efecto que la política exterior del Perú sea expresión consensuada y transversal de los intereses y anhelos de todos los actores y sectores que participan en la vida nacional.

La política exterior peruana se ejecuta dentro del marco del sistema internacional del siglo XXI, que se caracteriza por su complejidad y alta fragmentación en diversas unidades políticas, dentro de una multipolaridad en lo económico y una unipolaridad en lo estratégico militar que es constantemente desafiada; y por la aparición de nuevas potencias emergentes, y de nuevos actores no estatales en el marco de una agenda temática internacional que es más diversa y con un fuerte componente tanto en temas de sostenibilidad ambiental, inclusión social, energías renovables, acceso al agua, seguridad alimentaria, como en temas de competitividad económica y de mejoramiento de las capacidades científicas y tecnológicas.

La política exterior peruana, en este marco de complejidad y de fragmentación, marcado por una inestabilidad constante en el manejo de las variables de poder, debe construir gradualmente y con determinación lo que se denomina una “Política de Estado”, que define sus intereses nacionales y objetivos de política exterior en función de un estricto

seguimiento a lo que considera sus intereses vitales, intangibles y permanentes.

La defensa de la soberanía y de la integridad territorial del Estado es el centro de toda política exterior, y por cierto lo es de la política exterior peruana, pero está a su vez también ha incorporado en su acción el ejercicio de una diplomacia que construye plataformas de aproximación con países ciertamente estratégicos para nuestros intereses, como por ejemplo, lo es Rusia. En ese marco, constituyó, a mi juicio, un hito histórico en la política exterior peruana de esta primera mitad del siglo XXI, la realización en noviembre del año 2014 de la primera visita oficial de un Jefe de Estado del Perú a la Federación de Rusia, que por sus importantes resultados y acuerdos bilaterales, ha establecido las bases modernas para un relacionamiento intenso y dinámico entre el Perú y Rusia, con una clara proyección estratégica de lo que son nuestros intereses nacionales y objetivos de política exterior en el siglo XXI.

La actual política exterior también en consecuencia de una definición de nuestros objetivos estratégicos, que son nuevas variables y acciones estratégicas definidas por el planeamiento estratégico de nuestra gestión externa, está abriendo nuevo espacios y escenarios geográficos, como por ejemplo nuestra renovada aproximación al África, con una misión diplomática residente en Ghana; e incorporando nuevos temas que son de interés para nuestra política de diversificación productiva y de desarrollo social, como, por ejemplo, la decisión de ingresar como país miembro a la Agencia Internacional de las Energías Renovables, con sede en los Emiratos Árabes Unidos, lo que contribuye en la tarea de la construcción de una matriz energética nacional diversificada. Es interesante anotar, que como resultado del compromiso peruano con el tema de las energías renovables, el Perú asumió en este año 2015 la Vicepresidencia de la Asamblea General de la Agencia Internacional de las Energías Renovables.

Un país serio y moderno se construye en el tiempo sobre la base de asignar la debida prioridad al planeamiento estratégico, de su concepto y sus instrumentos operativos, en la medida que sin planeamiento estratégico no existiría un norte claro, y por lo tanto se vislumbraría solo un futuro con incertidumbres. Es por ello que la política exterior responde necesariamente a una concepción de planeamiento estratégico, siguiendo el ejemplo, siempre presente, del pensamiento y obra del Embajador Carlos García Bedoya, quien con su genio y visión, estableció en la década del setenta del siglo XX, las bases del planeamiento estratégico de nuestra política exterior, asignándole un sentido de respeto a nuestras tradiciones y variables geográficas estratégicas, y al

mismo tiempo, de proyección regional e internacional de nuestro prestigio como herederos de una civilización milenaria, y todo ello dentro de una concepción moderna y eficiente de nuestros intereses nacionales y objetivos de política exterior.

Siguiendo el pensamiento del Embajador Carlos García Bedoya, debo señalar que el reconocimiento del Perú como país pluricultural y multiétnico, obliga a una constante modernización de nuestras variables de integración física y de reconocimiento al concepto transversal del desarrollo social, con la incorporación plena de las variables de ciencia, tecnología e innovación, que deberían estar orientadas, en mi opinión, a la creación de “ciencia nacional”, que sea útil para nuestro desarrollo nacional dentro de una visión de Estado.

El desafío constante para construir una política exterior basada en el planeamiento estratégico de sus objetivos pasa necesariamente por la previa construcción de una “cultura de planeamiento estratégico” en nuestro país. Esto es fundamental, y es uno de los principales desafíos del Estado y la sociedad peruana en el siglo XXI, para que nuestro país se consolide como un país serio, eficiente y moderno, que se construye desde una clara visión de Estado en el largo plazo, y que responde no solo a cuestiones coyunturales, sino a una previa identificación de escenarios, posibilidades y objetivos en el marco de una verdadera Política de Estado tanto en el ámbito interno como en el externo.

# Los trabajos técnicos de las Comisiones Mixtas de Límites como facilitadores del desarrollo e integración fronteriza

**M**anuel De Cossío

Ministro en el Servicio Diplomático. Sociólogo con mención en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Licenciado en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú y Magíster en Relaciones Internacionales, Derecho Internacional y Diplomacia en la Universidad Católica Boliviana San Pablo. Actualmente es Director de Límites de la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos. Es Catedrático del Curso “Relaciones regionales limítrofes” de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática del Perú y del Curso de Integración en Latinoamérica de la Maestría en Integración de la Universidad del Beni (2010-2013).

## 1. Las fronteras y los límites en la proyección internacional del Perú

Tal como lo señalan los publicistas y lo reconoce la jurisprudencia internacional se considera que un Estado existe debido a la concurrencia de tres elementos imprescindibles: un territorio determinado, una población permanente y un gobierno que ejerce sobre ese territorio y esa población su poder y que es capaz de relacionarse con otros poderes igualmente soberanos en la escena internacional.

No desarrollaremos en esta oportunidad las características y proyecciones internacionales de la interacción de esos tres elementos ya mencionados. El tema central de este artículo se referirá únicamente a los trabajos técnicos que se deben desarrollar para administrar los límites del espacio físico (terrestre, acuático y aéreo) sobre el que el Estado y la nación peruana ejercen su soberanía, es decir su dominio y su jurisdicción.

El Perú, como un Estado más de los que integran la sociedad internacional, ha expresado constantemente su voluntad para preservar su territorio en sus tres componentes de tierra, aire y agua a lo largo de su rica y vasta historia, la cual se remonta a la llegada, hace 20 mil años aproximadamente, del ser humano al espacio que hoy por hoy ocupa nuestro país.

En este sentido, la forma que adopta en la actualidad el contorno de nuestros límites internacionales no se puede comprender sin entender su largo pasado preincaico, sin hacer referencia a su pertenencia al núcleo central de tres Imperios: el Wari, el Inka y el Español en América del Sur, ni tampoco desconociendo el proceso republicano que, a pocos años de conmemorar su bicentenario, definió los rasgos actuales de lo que son las fronteras del Perú en sus aspectos terrestre, marítimo y aéreo.

Cabe mencionar que la combinación de los mencionados tres ámbitos del espacio físico que ocupa un Estado (aire, mar y tierra) no se da conjuntamente puesto que existen muchos Estados sin litoral que no poseen un ámbito marítimo y sólo ejercen su dominio y jurisdicción sobre los ámbitos terrestre y aéreo, como es el caso en nuestro continente del Paraguay o el de Bolivia como consecuencia de la Guerra del Pacífico desde el año 1883<sup>1</sup>.

Observando cualquier mapa político de América del Sur se nota inmediatamente que el Perú presenta una posición estratégica, junto con el Brasil, en la parte central del subcontinente. De esa significativa ubicación se puede afirmar que ningún flujo comercial ni turístico, es decir ningún tipo de tránsito, puede desarrollarse entre los extremos sur y norte de América del Sur sin tener que atravesar los territorios de estos dos países. En ese sentido, se puede considerar que el territorio del Perú ha sido, tal como lo afirmó Carlos García Bedoya, “el núcleo de cohesión de América del Sur”.

## **2. Las fronteras terrestres del Perú**

En esta publicación tampoco nos ocuparemos del interesante, apasionante y largo proceso histórico de la formación de los límites internacionales del Perú. Tan sólo ofreceremos un conciso resumen de las principales características del perímetro territorial terrestre del Perú, cuya forma definitiva en el siglo XXI se puede apreciar en el siguiente mapa.

## Las fronteras terrestres del Perú



Para reforzar esta idea es que nos parece útil traer a colación la siguiente opinión expresada por el ex Canciller Carlos García Bedoya:

“A un país, el Perú concretamente, le ha sido dada, histórica y geográficamente, una personalidad internacional. La primera obligación de una política exterior es preservarla tanto desde el punto de vista de la propia independencia como del ámbito físico en el cual esa personalidad nacional se desarrolla.” (García Bedoya, 2008: 69).

Vemos así que para este autor reviste una importancia singular al factor territorial de “la personalidad” de nuestro país, puesto que es indiscutible que este elemento es la base desde la cual el Estado peruano proyecta su política exterior en la escena mundial contemporánea. En ese sentido, este pensador expresa que la constante geográfica del Perú está señalada por “tres ingredientes principales, inherentes al territorio peruano: el mar, los Andes y la Selva” (García Bedoya, 2008: 71). Siguiendo su pensamiento, estos tres ingredientes definen la forma en la que el Perú se proyecta internacionalmente, puesto que son estos grandes espacios geográficos los que generan grandes temas de la política exterior del Perú.

Asimismo, se debe tener en consideración que estos tres grandes espacios, como es lógico y así lo expresa García Bedoya, “están circunscritos dentro de un perímetro territorial que es el que señalan los tratados de fronteras y límites del Perú.” (2008: 71).

Adicionalmente, tal como manifiesta García Bedoya, “la existencia de este perímetro territorial, de este territorio y su aprovechamiento, no es exclusiva responsabilidad del manejo interno del Estado, sino que también existe una proyección internacional.” (2008: 71).

Con la finalidad de complementar estas ideas, recogemos aquí la explicación que nos ofrece Wagner de Reyna sobre la forma definitiva que en la actualidad tiene el mapa del Perú. Al respecto, nos dice lo siguiente:

“¿Por qué tiene esta figura en el mapa y no otras? ¿Se debe ella al acaso? ¿Son las fatalidades históricas quienes han trazado el perfil fronterizo? ¿O es el resultado de la vida nacional, con altos y bajos, como todo lo humano? A ello nos responde la historia de nuestros límites, que no es la mera relación de acontecimientos, guerras, negociaciones y tratados, sino la dramática lucha de hombres peruanos por vencer las contingencias eternas, defender el legado territorial de nuestros mayores y asegurar a nuestros hijos una parcela en lo futuro. Bulle en sus fríos contornos de nombres y fechas la realidad misteriosa del Imperio incaico, la aventura del conquistador hispano, el murmullo de latines del togado colonial, la rebeldía de los libertadores, la audacia del descubridor y colonizador de las selvas, la fe del misionero, la conciencia del ciudadano, el valor del soldado y la a menudo mal comprendida discreción del diplomático. Todo ello tiene su huella en la silueta del Perú, en la estampa de nuestro suelo patrio.” (Wagner, 1961: 12).

Este perímetro territorial que delinea la figura del Perú actual –y al cual se refieren tanto García Bedoya como Wagner de Reyna– tiene un total de 7.073 kilómetros, una extensión casi comparable a la que existe linealmente desde el centro de la Plaza Mayor de Lima a la ciudad de Papeete en la Polinesia Francesa.

Esta distancia se reparte de manera desigual entre los cinco países limítrofes del Perú: Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile.

De la extensión total de nuestro perímetro territorial, un 56 por ciento (3961 kilómetros) corresponde a fronteras fluviales, es decir a ríos internacionales como el Putumayo, el Zarumilla, el Acre, el Yavarí, el Amazonas, por sólo citar algunos de los más importantes. Un 42 por ciento (2962 kilómetros) corresponde a fronteras terrestres y el restan-

te 2 por ciento (150 kilómetros) a fronteras lacustres, en particular a la existente en el lago Titicaca.

Cuadro resumen de la extensión de las fronteras terrestres del Perú

PAÍS	FRONTERA TERRESTRE (en Km.)	%	FRONTERA FLUVIAL (en Km.)	%	FRONTERA LACUSTRE (en Km.)	%	TOTAL (en Km.)
<b>BRASIL</b>	1314	47	1508	53	-	-	2822
<b>ECUADOR</b>	831	54	698	46	-	-	1529
<b>COLOMBIA</b>	135	9	1371	91	-	-	1506
<b>BOLIVIA</b>	513	49	384	37	150	14	1047
<b>CHILE</b>	169	100	-	-	-	-	169
<b>Total</b>	2962	42	3961	56	150	2	7073

Como se puede apreciar en el cuadro precedente, la frontera con el Brasil representa el 39.9 por ciento de la extensión total de nuestras fronteras con lo que se convierte en la frontera más extensa del Perú y con una característica eminentemente amazónica y fluvial. Se debe tener en cuenta que parte importante de la frontera con el Brasil fue la primera que el Perú independiente fijo con un país vecino y lo hizo a mediados del siglo XIX.

La frontera con Ecuador constituye el 21.6 por ciento de ese total y está dividida en dos grandes secciones: la oriental que es amazónica y cruzada por numerosos ríos en toda su extensión y la occidental que está más vinculada a la cuenca del Pacífico.

La frontera que tenemos con Colombia forma el 21.3 por ciento del total general. Con relación a esta última extensión se debe destacar que nuestra frontera con Colombia es eminentemente fluvial puesto que el elemento acuático –los ríos Putumayo y Amazonas– representan el 91 por ciento de su extensión total.

La frontera con Bolivia representa el 14.8 por ciento del total general y esta divide –al igual que la frontera con el Ecuador– en dos secciones. La norte que corresponde a la zona amazónica (departamentos de Puno y Madre de Dios) que fue definida mediante un arbitraje y la sección

Sur que corresponde a la zona del Altiplano peruano-boliviano que fue definida por Tratados de demarcación. Un elemento importante de esta última sección está constituido por el lago Titicaca, cuyas aguas constituyen un condominio exclusivo e indivisible entre ambos países y cuya superficie está dividida por una línea de frontera.

Finalmente, corresponde a Chile el restante 2.4 por ciento de la extensión de nuestras fronteras terrestres (169 kilómetros). Cabe mencionar que esta línea de frontera fue totalmente delimitada y demarcada entre los años 1929 a 1930 desde su intersección con el Océano Pacífico en el punto Concordia, punto de inicio de la frontera terrestre de conformidad con lo establecido en virtud del Tratado de Lima entre el Perú y Chile, de fecha 3 de junio de 1929, su Protocolo Complementario y los trabajos de la Comisión Mixta de Límites de 1929 y 1930; hasta un punto tripartito en la frontera de ambos países con Bolivia.

### **3. Los tratados de fronteras o límites**

Para llegar al reconocimiento de los espacios soberanos que pertenecen a los Estados, estos adoptan directa y libremente decisiones que se concretan en la suscripción de tratados de límites que, de manera general, establecen el curso de la línea de frontera y los accidentes que la conforman.

Es por ello que se afirma que los tratados de límites son acuerdos en los que se registra la voluntad de las partes, se celebran por escrito, están sujetos a ciertas formalidades y están regidos por el Derecho Internacional.

Estos tratados tienen un estatus especial pues no pueden ser revisados o reformados si es que no se manifiesta la voluntad de las partes que intervinieron en su suscripción. Es por ello que se afirma que son perpetuos.

Con la finalidad de asegurar la paz y la concordia entre los Estados los términos en los que está redactado el tratado de límites “debe ser completa, precisa, evitando expresiones vagas o ambiguas; y exacta, es decir, corresponder a la realidad del terreno, evitando en lo posible cualquier error.” (Novak/García Corrochano, 2005: 435).

## 4. Distinciones oportunas

En este punto es conveniente establecer, por un lado, una distinción precisa entre los conceptos de límite y de frontera y, por el otro, una diferencia entre los procesos de delimitación y demarcación.

### 4.1. Límite y frontera

La palabra límite proviene del vocablo latino limes. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) el límite es la “Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios”. También tiene el sentido de “fin o término”.

Por su parte, la palabra frontera proviene del vocablo latino fines. El mismo DRAE define a la palabra frontera como un sinónimo de límite y también como el “confín de un Estado”. En este último sentido se relaciona con la idea de una zona ubicada en el extremo más alejado del territorio de un Estado, aunque también se le puede identificar con el límite mismo.

No obstante la identidad existente entre el límite y la frontera, estimamos que para efectos metodológico y prácticos se debe de establecer un distinción operativa entre el limes y el fines latinos.

En ese sentido, en el presente trabajo se utilizan las siguientes definiciones:

- **LÍMITE:** Es la línea real o imaginaria existente entre 2 países que determina con claridad el territorio en el que se ejerce la soberanía de cada uno de ellos.
- **FRONTERA:** Es la franja de territorio, de anchura variable, situada a ambos lados de los límites internacionales.
- **ZONA DE FRONTERA:** “Constituye zona de frontera el territorio de un distrito fronterizo y, en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, con el gobierno regional respectivo, el departamento o provincia fronteriza. Este espacio cuenta con centros urbanos y ejes de articulación que permiten dar apoyo al área de frontera y se articula con la región fronteriza respectiva.” (Artículo 8° Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza).

Queda establecido entonces que las tareas y trabajos que se efectúan con los límites se relacionan fundamentalmente con la definición de las líneas naturales o artificiales que separan la soberanía peruana de la que corresponde a sus cinco países vecinos. Mientras que las tareas que se realizan esencialmente con la zona de frontera de anchura variable se vinculan fundamentalmente con el desarrollo y la integración fronteriza. Se debe mencionar también que no se puede desarrollar una tarea apropiada de desarrollo e integración fronteriza si no se cuenta con un límite totalmente definido y claramente visualizado por la población que mora en sus inmediaciones.

#### ***4.2. Delimitación***

Es sobre la base de esta primera distinción que pasamos a establecer en este momento y con meridiana claridad la diferencia que existe entre los procesos de delimitación y demarcación.

La delimitación es aquel acto, con un carácter eminentemente jurídico, mediante el cual dos Estados expresan de manera deliberada y concordante su voluntad política para establecer el límite entre sus territorios correspondientes.

Dentro de esa perspectiva, la delimitación es el momento en que se manifiesta la decisión política de las partes. En esta etapa los Estados definen y determinan los accidentes naturales o las líneas imaginarias por las cuales discurre el límite acordado entre ellos. En este sentido es una operación jurídica y política.

En la práctica internacional la delimitación entre los Estados se expresa mediante la suscripción de tratados o convenios de límites consentidos entre las partes, que a diferencia de los tratados comunes, son perennes, no pueden ser denunciados o modificados unilateralmente. También se produce la delimitación a través de sentencias de Corte Internacional o de arbitrajes consentidos.

En la delimitación se fija y se describe de manera general pero muy precisa el límite internacional mediante líneas convencionales, sean estas geográficas o geométricas y mediante líneas naturales o arcifinias.

Las líneas convencionales empleadas suelen ser meridianos, paralelos de latitud y arcos de círculo máximo (líneas geodésicas), así como trazos geométricos con “líneas rectas” que unen puntos preestablecidos y señalados en el terreno, pueden considerarse en este grupo los linderos de terrenos, caminos, canales, etc.

Cuando se eligen límites arcifinios se emplean líneas descritas por elementos naturales tales como líneas de altas cumbres, divorcio de aguas, quebradas, cauces fluviales y otros.

En el caso de emplear cauces fluviales se presentan fundamentalmente las siguientes alternativas:

1. Una ribera como límite para una de las partes, quedando el río para la otra parte,
2. El álveo (cauce) del río, en cuyo caso los límites se ubican en las respectivas riberas, mientras que el río queda bajo soberanía compartida.
3. La línea mediana del río (línea equidistante a ambas riberas).
4. El thalweg (línea continua formada por la unión de los puntos de mayor profundidad a lo largo del río) que se emplea cuando el interés prioritario del Estado es la navegación.

### ***4.3. Demarcación***

La demarcación es una acción técnica mediante la cual se señala en el terreno, con marcas visibles, puntos del límite previamente establecido.

En la demarcación se emplean estructuras artificiales de diversas formas y dimensiones, llamadas hitos o mojones que se edifican sobre puntos del límite ó frontera, estos hitos son llamados “hitos de frontera”.

Cuando el hito se construye a un lado y a cierta distancia de la línea del límite, se le denomina “Hito de referencia”. Estos últimos se emplean para señalar puntos sobre los cuales no es posible o no es seguro colocar un hito, como es el caso líneas de frontera que pasan por lagos o ríos fronterizos, la orilla del mar, cumbres nevadas, selvas pantanosas, etc. En casos muy específicos pueden emplearse cumbres agudas de cerros como “hitos naturales”.

En el caso de las fronteras marítimas y aéreas no es posible establecer marcas visibles. En estas zonas el procedimiento es diferente. Con relación a ellas se establecen líneas imaginarias, jurídicamente establecidas, que se hacen visibles en mapas por medio de coordenadas geográficas precisas.

Como conclusión se puede decir que la demarcación es la expresión material sobre el terreno de la delimitación.

## Los trabajos técnicos de las Comisiones Mixtas de Límites

A manera de resumen se consigna el siguiente cuadro en el que se presenta sumariamente lo expresado con relación a los procesos de delimitación y demarcación.

Cuadro Resumen

DELIMITAR	DEMARCAR
<b>Fijar</b> con precisión los límites	<b>Señalar</b> los límites en el terreno
DELIMITACION	DEMARCACIÓN
<b>Acto jurídico</b> por el cual se establece el límite entre territorios vecinos mediante: <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Convenios (perennes).</li><li>▶ Sentencia de Corte Internacional.</li><li>▶ En el orden interno, mediante la legislación.</li></ul>	<b>Acción técnica</b> para señalar en el terreno puntos o líneas del límite jurídicamente establecido mediante: <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Accidentes naturales (ríos, montañas, lagos, etc.).</li><li>▶ Líneas geodésicas.</li><li>▶ Hitos.</li></ul>

### 5. La delimitación del perímetro fronterizo del Perú

El proceso de definición de las fronteras del Perú republicano ha pasado por varias etapas. En la primera –que va desde el año 1821 al año 1929– se define la mayor parte de los límites terrestres del Perú.

Es en esta etapa que se suscriben tratados definitivos de límites con Colombia, Brasil, Bolivia y Chile.

Tan sólo que quedó pendiente de resolución la frontera con el Ecuador, así como algunos asuntos de aplicación de los tratados en el resto de las fronteras.

Una segunda etapa va desde el año 1930 al año 1999. En ella se termina definitivamente el problema limítrofe con el Ecuador con la suscripción del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro (1942) y los Acuerdos de Paz de Brasilia (1998).

La última etapa es la de la consolidación de las fronteras a través del trabajo de las comisiones mixtas permanentes de límites. Igualmente, en esta última etapa que se inicia en el año 2000 el Perú logra defi-

nir sus límites marítimos laterales con el Ecuador (2011) y con Chile (2014).

Las fronteras terrestres del Perú fueron delimitadas mediante los siguientes tratados:

<b>Ecuador</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Protocolo de Paz, Amistad y Límites suscrito el 29 de enero de 1942.</li><li>▶ Acuerdos de Paz de Brasilia suscritos el 26 de octubre de 1998.</li></ul>
<b>Colombia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Tratado Salomón-Lozano suscrito el 24 de marzo de 1922.</li><li>▶ Protocolo de Río de Janeiro del 24 de mayo de 1934.</li></ul>
<b>Brasil</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Convención sobre navegación fluvial suscrita el 23 de octubre de 1851.</li><li>▶ Tratado de Límites Velarde-Rio Branco del 8 de setiembre de 1909.</li></ul>
<b>Bolivia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Tratado de demarcación suscrito el 23 de septiembre de 1902.</li><li>▶ Tratado de Arbitraje suscrito el 30 de diciembre de 1902.</li><li>▶ Tratado Polo-Bustamante suscrito el 17 de septiembre de 1909.</li><li>▶ Protocolo de demarcación de 1925.</li></ul>
<b>Chile</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Tratado de Lima y su Protocolo Complementario suscritos el 3 de junio de 1929.</li></ul>

Con la suscripción y ratificación de estos tratados culminó el largo proceso de la delimitación de las fronteras terrestres del Perú.

## 6. Proceso de demarcación en el caso peruano

Este proceso fue realizado por Comisiones Mixtas demarcadoras designadas específicamente en los tratados de límites antes mencionados. A la fecha estas comisiones ya concluyeron satisfactoriamente con sus trabajos y están disueltas.

Sin embargo, para la correcta administración, reparación, reposición, densificación o sustitución de los hitos que señalan las fronteras terrestres del Perú se han constituido Comisiones Mixtas encargadas de estas tareas.

Para el caso de las cinco fronteras peruanas se han establecido las siguientes Comisiones Mixtas:

## Los trabajos técnicos de las Comisiones Mixtas de Límites

<b>Ecuador</b>	Comisión Mixta Permanente de Fronteras Perú-Ecuador ( <b>COMPEFEP</b> )
<b>Colombia</b>	Comisión Mixta Permanente para la Inspección de la Frontera Peruano-Colombiana ( <b>COMPERIF</b> )
<b>Brasil</b>	Comisión Mixta de Inspección de Hitos en la Frontera Perú-Brasil
<b>Bolivia</b>	Comisión Mixta Permanente Peruano-Boliviana de Reposición y Densificación de Hitos en la Frontera Común ( <b>COMIPERDH</b> )
<b>Chile</b>	Comisión Mixta Permanente de Límites Perú-Chile

En resumen, se puede afirmar que la labor de estas cinco Comisiones Mixtas es la de consolidar y administrar las líneas de frontera con miras a dotarlas de estabilidad y previsibilidad, así como contribuir para su mejor visualización e identificación por parte de las poblaciones que viven a ambos lados de su trayectoria.

Tener una frontera perfectamente delimitada y además totalmente demarcada y administrada es un elemento de mucha utilidad, no sólo para garantizar el curso del límite pactado, sino también para confirmar los espacios jurisdiccionales con los Estados limítrofes con la finalidad de apoyar la lucha contra los ilícitos existentes en la zona de frontera (tala, contrabando, etc.).

### **7. Los trabajos técnicos de las Comisiones Mixtas de Límites en el desarrollo e integración fronteriza**

Teniendo en cuenta estas consideraciones es que se puede comprender cómo al continuar desarrollando el proceso demarcatorio de las fronteras del Perú con los cinco países vecinos —a través de las constantes inspecciones de la extensa línea de frontera para verificar el estado en que se encuentran los hitos que la marcan— se ofrece un aporte importante a las labores de integración y desarrollo fronterizo con las que se encuentra comprometido el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Se debe destacar que durante los trabajos realizados hasta la fecha en el seno de las Comisiones Mixtas se han desarrollado con un espíritu de confianza mutua, lo que permite avanzar en la completa señalización de las fronteras y proyectar como un gran avance concreto el diseño de

una cartografía binacional que presta una invaluable contribución al proceso de integración fronteriza que ha tenido sobresalientes logros.

Tener una frontera delimitada, correctamente demarcada y permanentemente inspeccionada y mantenida es una herramienta que contribuye en gran medida al desarrollo y progreso de los pueblos.

Sobre la base de espacios geográfica y jurisdiccionalmente definidos los pobladores peruanos ubicados en las zonas de frontera pueden convivir pacífica y productivamente con sus vecinos, generándose así un espacio en el que la integración sea la norma y en donde se trabaje conjuntamente para asegurar un futuro de paz y desarrollo común.

## Nota

1. Se debe tener en cuenta que desde esa fecha hasta la actualidad Bolivia le ha solicitado a Chile, y este último país así lo aceptado en varias oportunidades, iniciar negociaciones conducentes a obtener una salida soberana y útil al Océano Pacífico. Con este objetivo en mente Bolivia inició el 23 de abril del año 2013 un proceso judicial en contra de Chile ante la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya. A la fecha este proceso continúa en esa instancia jurídica internacional. Este es un tema al que el Perú debe estar atento y efectuar un seguimiento preciso con miras a la defensa de sus intereses.

## Bibliografía

- Angulo Puente Arnao, Juan. 1927. Historia de los límites del Perú. Lima, Imprenta de la Intendencia General de Guerra.
- Brotóns, Antonio Remiro. 2010. Derecho Internacional Curso General. Valencia, España, Editorial Tirant lo Blanch.
- Casanovas, Oriol y Rodrigo, Angel. 2010. Casos y textos de Derecho Internacional Público. Editorial Tecnos, España.
- Diez de Velasco, Manuel. 2009 Instituciones de Derecho Internacional Público. Editorial Tecnos, España.
- García Bedoya, Carlos. 2008. Política Exterior Peruana. Teoría y Práctica. Lima, Academia Diplomática del Perú.
- González Campos, Julio; Sánchez Rodríguez, Luis y Sáenz de Santa María, Paz Andrés. 2008. Curso de Derecho Internacional Público. España, Thomson, Civitas.
- Novak Talavera, Fabián y García- Corrochano Moyano, Luis. 2003. Derecho Internacional Público. Tomo I. Introducción y Fuentes. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Estudios Internacionales, Fondo Editorial.
- Novak Talavera, Fabián y García-Corrochano Moyano, Luis. 2005. Derecho Internacional Público. Tomo II. Volumen 1. Sujetos de Derecho Internacional. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Estudios Internacionales, Fondo Editorial.

## Los trabajos técnicos de las Comisiones Mixtas de Límites

- Novak Talavera, Fabián y García-Corrochano Moyano, Luis. 2002. Derecho Internacional Público. Tomo II. Volumen 2. Sujetos de Derecho Internacional. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Estudios Internacionales, Fondo Editorial.
- Novak Talavera, Fabián y García-Corrochano Moyano, Luis. 2005. Derecho Internacional Público. Tomo III. Solución Pacífica de Controversias. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Estudios Internacionales, Fondo Editorial.
- Pastor Ridruejo, José A. 2009. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. Editorial Tecnos, España.
- Pinto, Mónica. 2008. El derecho internacional. Vigencia y desafíos en un escenario globalizado. México, Fondo de Cultura Económica.
- Porras Barrenechea, Raúl y Wagner de Reyna, Alberto. 1997. Historia de los Límites del Perú. Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Lima.
- Porras Barrenechea, Raúl. 2011. Historia de los Límites del Perú. Fundación M. J. Bustamante de la Fuente, Lima, Perú.
- Sáenz de Santa María, Paz Andrés. 2012. Sistema de Derecho Internacional Pública. España, Civitas, Thomson Reuters.
- Sorensen, Max (Editor). 2010. Manual de Derecho Internacional Público. México, Fondo de Cultura Económica.
- St. John, Ronald Bruce. 1992. The Foreign Policy of Peru. Lynne Rienner Publishers, Boulder-London.
- Wagner de Reyna, Alberto. 1961. Los límites del Perú. Editorial Universitaria, Lima, Perú.

# Implicancias positivas de la participación peruana con contingentes de personal militar en Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas

**G**ino Figueroa Moscoso

Tercer Secretario en el Servicio Diplomático de la República. Bachiller en Derecho por la Universidad de San Martín de Porres. Funcionario del Gabinete del Despacho Viceministerial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Desde su surgimiento en 1945, la Organización de las Naciones Unidas se planteó como objetivo principal el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, tal y como se ve reflejado en su instrumento constitutivo. Con el paso del tiempo, a raíz de los diferentes conflictos armados que se presentaban en el mundo, la referida organización vio la necesidad de dotarse de mecanismos efectivos que le permitiesen cumplir con dicho objetivo. Es así como las operaciones de paz surgieron como una respuesta frente a los conflictos internacionales surgidos entre dos o más Estados. Sin embargo, los objetivos planteados por las Naciones Unidas, con respecto a las misiones de paz, fueron ampliándose con el paso de los años. La proliferación de conflictos dentro de los propios Estados, sumados a la inestabilidad de muchos de éstos, llevaron a esa organización internacional a idear nuevos tipos de operaciones de paz para lograr y mantener la estabilidad política, social y económica en diferentes países.

A efectos de que las misiones de paz pudiesen llevarse a cabo, y sean efectivas, parte de la cuota aportada mensualmente por los países miembros de las Naciones Unidas es asignada a este mecanismo de paz y seguridad. Sin embargo, como bien sabemos, esa organización internacional no cuenta con una fuerza armada propia. Por este motivo, a efectos de cubrir la totalidad de operaciones de paz que planifica, los Estados miembros aportan con personal militar para cumplir con

el mandato establecido para cada misión de paz. Ese personal militar aportado es clasificado por Naciones Unidas en Contingentes de Personal Militar y en Expertos Militares de Naciones Unidas, agrupando éste último a observadores militares, oficiales de enlace militar y asesores militares<sup>1</sup>.

El presente artículo, como su título bien explica, tiene por objetivo identificar las implicancias positivas que tiene la participación peruana con contingentes de personal militar en operaciones de paz. Para esto se toma como referencia la tesis elaborada por el autor<sup>2</sup>, la cual hace un análisis más profundo sobre el mencionado tema. Asimismo, cabe precisar que, para identificar las referidas implicancias positivas, este documento se centrará en la participación peruana en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, conocida por sus siglas como MINUSTAH, la cual inició en el año 2004 y que, en la fecha, se encuentra en proceso de reconfiguración.

Nuestra participación en la citada misión de paz tuvo la particularidad de que se efectuó luego de haber transcurrido más de dos décadas sin enviar contingentes militares a otras operaciones. En ese sentido, fue durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo donde se vio la necesidad de impulsar nuestra participación con el envío de tropas. Es así que, el 11 de noviembre de 2003, se suscribió el “Memorando de Entendimiento entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República del Perú respecto de la contribución al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas”. El referido memorándum, confirmó nuestro compromiso político y logístico de contribuir con personal y material militar en las operaciones de paz a cargo de esa organización internacional. Cabe precisar que dicho acuerdo es el marco normativo establecido para toda aquella participación que decida tener el Perú en la actualidad y en el futuro, salvo modificación.

A raíz de tal decisión política, el 16 de agosto de 2004, se dio el Decreto Supremo N° 011-2004-DE/SG que crea una “Unidad Militar Aerotransportada denominada ‘Compañía PERU’ (Tipo Compañía de Infantería Independiente), integrada por Personal Militar de las Tres (03) Instituciones Armadas; contingente militar que se constituye para la participación del Perú en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas”<sup>3</sup>.

Posterior a este hecho, en noviembre de ese año, según explican Llop y Llosa<sup>4</sup>, se trasladó a la República de Haití el primer contingente peruano conformado por 205 efectivos de las tres fuerzas armadas. Posteriormente, a efectos de contemplar todos los aspectos sobre nuestra

participación, el 11 de abril de 2005 se suscribió el “Memorando de Entendimiento entre las Naciones Unidas y el Gobierno del Perú sobre la aportación de recursos a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití”, siendo éste último el marco normativo específico para la MINUSTAH, en cuanto a los derechos y obligaciones de ambas partes.

### ***Implicancias en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales***

Tal y como señala Diehl<sup>5</sup>, existe una discusión conceptual acerca de los tipos de operaciones de paz existentes, debido a que cada una se establece con un mandato específico, de acuerdo a cada situación o conflicto concreto. No obstante, tal como explica Iglesias<sup>6</sup>, en el año 1992 el Secretario General de las Naciones Unidas Boutros-Ghali dio un informe titulado “*An agenda for peace*”, donde buscó darle a las operaciones de paz un marco jurídico estable y sólido con mayor claridad conceptual. Asimismo, buscó definir los términos mantenimiento de la paz, consolidación de la paz e imposición de la paz, para tratar de delinear diferencias entre los distintos tipos de misiones. En ese sentido, en el caso de la República de Haití, debemos precisar que el mandato emitido por el Consejo de Seguridad corresponde al de una operación de consolidación de la paz.

El análisis de este punto, como una implicancia positiva para el Perú, se realiza conforme a la Sexta Política del Acuerdo Nacional, donde el país se establece como objetivo la promoción de un clima de paz y seguridad a nivel mundial, regional y subregional, a fin de crear un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza, otorgando un particular énfasis en América Latina. Por lo tanto, el trabajo en este tipo de misiones de paz, sobre todo en nuestra región, resulta una política de Estado, cuya consecución se debe buscar lograr en la medida de nuestras posibilidades.

Ahora bien, la consolidación de la paz en un país puede verse desde distintas aristas. En el aspecto económico, tomando como referencia la evolución del producto bruto interno de Haití, ésta ha sido positiva y ha mostrado mejoría durante los años de participación de esa operación de paz.

## Implicancias positivas de la participación peruana con contingentes de personal

**Cuadro n° 1 – Evolución del porcentaje anual del PBI real de Haití**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2007	2.3	2.6	1.3	-0.6	-0.5	0.2	-2.6	0.4	2.2
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
3.3	0.8	3.1	-5.5	5.5	2.9	4.3	4.0	4.0	4.0

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondo Monetario Internacional <sup>7</sup>

Asimismo, el Cuadro n° 1 muestra una proyección positiva para los años 2015 y 2016. Cabe precisar que el fuerte decrecimiento manifestado en el 2010, tiene como principal causa el terremoto de Haití, suceso que tuvo lugar el 12 de enero de ese año. Independientemente de tal fenómeno, es innegable el valioso aporte que ha tenido la misión de paz con respecto al crecimiento económico de ese país.

Sin embargo, un crecimiento económico sostenido que no se encuentra acompañado de desarrollo no tiene mayor sentido. En el presente caso de análisis, además de la evolución del PBI, también se puede apreciar un incremento sostenido del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en ese país, desde el establecimiento de la operación de paz, tal y como se puede apreciar en el Cuadro n° 2. No obstante, éste continúa siendo bajo en comparación con el resto de Estados, dado que Haití aun se ubica en el puesto 168 de los 187 países analizados<sup>8</sup>. Si bien la participación de la MINUSTAH ha tenido implicancias en este incremento de su IDH, aún existe mucho trabajo que el Estado haitiano deberá realizar cuando se lleve a cabo el retiro total de esa operación.

**Cuadro n° 2 – Evolución del Índice de Desarrollo Humano de Haití**

Ranking actual	1980	1990	2000	2005	2008	2010	2011	2012	2013
168	0.352	0.413	0.433	0.447	0.458	0.462	0.466	0.469	0.471

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas<sup>9</sup>

Por otro lado, consideramos relevante tomar en consideración el informe de la última misión del Consejo de Seguridad a Haití<sup>10</sup>. El referido documento relata la situación general en temas referentes a la seguridad, al Estado de derecho y desarrollo institucional, a la situación humanitaria, entre otros temas. No obstante, nos centraremos en algunos de éstos.

Con respecto al tema de seguridad, la situación general del país ha continuado estable aunque aún se presentan incidentes de violencia. No obstante, la MINUSTAH ha seguido desempeñando su función de seguridad, participando en operaciones contra la delincuencia. Entre los

diversos ejemplos destaca el caso de la operación Esperanza, donde se buscó que ésta sea dirigida por la policía de Haití para el fortalecimiento de sus capacidades. Este fortalecimiento, según señala el informe, permitió la reducción del componente militar y de policía reforzado a raíz del terremoto del año 2010. Sin embargo, aún se observa carencia de personal haitiano suficiente y debidamente preparado para asumir plenamente la responsabilidad de la seguridad interna.

Lo anterior ha venido siendo una de las principales preocupaciones de la operación de paz. Por lo tanto, la MINUSTAH buscó trabajar este punto a través del plan quinquenal de desarrollo de la Policía Nacional de Haití para el periodo 2012-2016, trazado conjuntamente con el gobierno de ese país.

Finalmente, con respecto a la situación humanitaria, la misión de observación señaló que, aunque aun se apreciaban las consecuencias de la destrucción y los desplazamientos causados por el referido terremoto, existían avances logrados en las labores de remoción de escombros, reconstrucción y reasentamiento de los desplazados.

Ahora bien, aunque de lo anterior se desprende que la situación actual de Haití continúa siendo complicada en diversos aspectos, consideramos que el aporte que ha tenido esta operación de paz durante los últimos años ha sido de gran importancia para el innegable avance que ha experimentado esa República. En tal sentido, el aporte del Perú, así como de los otros países participantes, ha sido determinante para el cumplimiento del mandato establecido por el Consejo de Seguridad, por lo que nuestra participación en este tipo de misiones, tal y como se ha visto en este punto, va a generar un efecto positivo en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, conforme a los lineamientos de nuestra política interna.

### ***Implicancias económicas***

La participación de un país en operaciones de paz tiene una serie de implicancias económicas que se encuentran basadas en reembolsos que efectúa las Naciones Unidas por el envío de contingentes de personal militar y el equipo utilizado por los mismos. En esa línea, el Embajador Wagner<sup>7</sup> señala que tales reembolsos, efectuados a través de “acuerdos de arrendamiento”, permiten una mejora de la capacidad operativa de nuestro material y equipo militar.

En el caso de la MINUSTAH, como hemos señalado anteriormente, se celebró un memorándum sobre la aportación de recursos del Perú a esa

misión. El referido documento establece que Naciones Unidas reembolsará al gobierno los gastos por concepto de personal aportado, por concepto del equipo pesado aportado y por concepto de bienes y servicios relacionados con la autonomía logística, de conformidad con las tasas y los niveles establecidos. Cabe señalar que esta situación se produce en toda participación, de cualquier país, en operaciones de paz.

### ***Reembolso de gastos por concepto de personal aportado***

En el caso del personal aportado por el Perú a la MINUSTAH, el citado memorándum establece que el gobierno recibirá reembolsos por el gastos de cada uno de los miembros de los contingentes aportados; una prestación para ropa, pertrechos y equipo por cada miembro; armas y municiones personales; así como una prestación para especialistas, para el equivalente al 10% del personal de la compañía de infantería. Asimismo, adicionalmente a estos reembolsos, de manera directa, el personal militar percibe una dieta diaria y una prestación diaria por licencia de descanso máximo de 15 días de licencia, por cada 6 meses.

La suma de dichos conceptos se traduce en una asignación mensual para cada efectivo militar. Esta asignación, independiente de su sueldo, sin duda constituye un incentivo a su carrera profesional, la cual sirve de reconocimiento por el servicio que brindan a nuestro país y, en el caso de su participación en operaciones de paz, al mantenimiento de la paz internacional.

Solo a modo de referencia, creemos importante señalar que además del beneficio anteriormente descrito, los efectivos militares que participan en operaciones de paz gozan de un seguro por muerte o incapacidad, regulados por las resoluciones de la Asamblea General A/52/369, de 17 de setiembre de 1997, y A/RES/64/269, de 3 de agosto de 2010.

### ***Reembolso de gastos por concepto de auto-sostenimiento***

Por su participación en operaciones de paz, las Naciones Unidas reembolsan de manera mensual al gobierno peruano, así como al resto de Estados participantes, los gastos por concepto de bienes y servicios relacionados con la autonomía logística del contingente, es decir aquellos gastos relativos al auto-sostenimiento. Para esto, se establecen una serie de tasas fijas mensuales. Las tasas mensuales se multiplican por la cantidad de efectivos militares desplegados al campo y se encuentran condicionadas a procedimientos de verificación y control realizados por las Naciones Unidas, quien supervisa que el equipo y los servicios proporcionados por los gobiernos efectivamente satisfagan las necesidades de la misión.

Independientemente de las variaciones que pueda tener el reembolso por este concepto, resulta importante señalar que, a pesar de existir costos por servicios que se pagan de manera mensual (como internet, electricidad, etc.), existen otros costos que son inversiones en activos que se hacen por única vez y solo requieren mantenimiento en caso presenten alguna falla o deban ser reemplazados por considerárseles inservibles (este es el caso de bienes como tiendas de campaña, bienes para la producción de alimentos del contingente, entre otros).

En ese sentido, muchos de los reembolsos, efectuados de manera mensual por Naciones Unidas por concepto de auto-sostenimiento, pueden ser considerados como recursos a favor del Perú. Estos ingresos recaudados pueden ser destinados para el cumplimiento de objetivos del sector defensa, pudiendo ser utilizados, por ejemplo, para la capacitación de efectivos militares u otros gastos necesarios, como la gestión administrativa de las operaciones de paz en el Perú.

### ***Reembolso de gastos por concepto de equipamiento mayor***

A pesar que el presente artículo se centra en las implicancias positivas del envío de contingentes a las operaciones de paz, el equipamiento mayor es un tema que no se puede desligar del mismo. Para enviar efectivos militares es necesario que cuenten con el equipamiento requerido para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Según lo pactado entre el gobierno peruano y las Naciones Unidas, el equipo continúa siendo propiedad del primero, por lo que se da la figura del arrendamiento. En tal sentido, basta con realizar un simple ejercicio para determinar el tiempo aproximado de recuperación de la inversión efectuada en un determinado equipo y la utilidad que puede generar el mismo. Para efectuar tal ejercicio se puede tomar en cuenta el valor genérico de mercado, la tasa mensual de arrendamiento y la vida útil estimada, establecidos en el Manual COE de las Naciones Unidas, tal y como se puede apreciar en Cuadro n° 4. Cabe señalar que para el ejercicio realizado en el mencionado cuadro, se ha tomado como referencia equipos que el Perú ha aportado efectivamente a la MINUSTAH, durante el despliegue de su compañía en esa misión.

## Implicancias positivas de la participación peruana con contingentes de personal

Cuadro n° 4 – Posible utilidad aproximada recibida por concepto de reembolso de equipamiento mayor

Equipo	Valor genérico de mercado	Tasa mensual de arrendamiento	Vida útil del equipo	Tiempo de recuperación de la inversión	Utilidad neta aproximada por unidad aportada
Vehículo de Transporte de Tropas, Armado Clase II (en nuestro caso BMR)	US\$ 615,492	US\$ 6,530	25 años o 300 meses	95 meses aprox. <b>(Meses restantes: 205)</b>	US\$ 1,338,650 aprox.
Camión de manto pesado	US\$ 276,741	US\$ 2,454	17 años o 204 meses	113 meses aprox. <b>(Meses restantes: 91)</b>	US\$ 223,314 aprox.
Camión utilitario de carga de tipo militar (más de 10	US\$ 177,863	US\$ 2,213	17 años o 204 meses	81 meses aprox. <b>(Meses restantes: 123)</b>	US\$ 272,199 aprox.

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual COE<sup>12</sup>

Por lo tanto, existe una rentabilidad que el gobierno peruano puede obtener a raíz del aporte de equipamiento mayor que realiza a las operaciones de paz. En consecuencia, este simple ejercicio muestra que nuestra participación trae consigo una oportunidad importante para el Perú, a efectos de obtener importantes recursos económicos que le permitirían realizar mantenimiento o repotenciar su equipamiento militar, entre otros objetivos compatibles con el interés nacional peruano.

### *Implicancias de capacitación*

El paso del tiempo, así como el incremento de la complejidad de las operaciones de paz, han exigido cada vez una mayor capacitación de los contingentes que participan en las mismas. En tal sentido, años después de la suscripción del memorándum marco del año 2003, el gobierno peruano creó el Centro de Entrenamiento y Capacitación para Operaciones de Paz (conocido por el acrónimo CECOPAZ) a través de la Resolución Ministerial 212-2013-DE/SG. Antes de eso, la capacitación también era efectuada por el CECOPAZ, sin embargo éste era un órgano dentro del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, no teniendo el peso que se le ha otorgado en la actualidad.

De acuerdo a su norma de creación, el CECOPAZ se encarga de la formación de personal militar, a efectos que ocupe tanto cargos de Contin-

gentes de Personal Militar, como de Expertos Militares de las Naciones Unidas.

En el caso de la capacitación de contingentes de personal militar, la instrucción es denominada como “Curso Pre-Despliegue para Contingente Militar Haití”. Durante el referido curso, el personal militar capacitado adquiere una serie de competencias que le permiten desempeñarse efectivamente en el campo. Para esto, el citado curso establece una serie de módulos que van desde teoría hasta ejercicios aplicativos. A setiembre de 2014, el CECOPAZ ha capacitado a un total de 5,293 militares<sup>13</sup>, muchos de los cuales se encuentran en situación de actividad desempeñando funciones en pro del Estado peruano.

A nuestra consideración, la capacitación recibida por nuestras fuerzas armadas constituye un activo importante para la República dado que, una vez que el personal militar retorna al Perú, los conocimientos aprendidos, aunados a la experiencia vivida, no se pierden y son útiles para el cumplimiento de los objetivos del país. Desde una perspectiva del sector defensa, las operaciones de paz resultan uno de los pocos campos de combate donde nuestras fuerzas armadas pueden adquirir experiencia, cumpliendo un noble deber.

Cabe precisar que el financiamiento de la capacitación de los efectivos militares se realiza a partir de los reembolsos económicos que ha recibido nuestro país a raíz de su participación, en este caso en la MINUSTAH.

### ***Implicancias en el fortalecimiento de la confianza mutua con otros países***

La participación de un país en operaciones de paz nunca se da de manera aislada, ya que siempre son varios los Estados que conforman el equipo que van a llevar a cabo estas misiones. Esto tiene por finalidad caracterizar a las operaciones de paz con la imparcialidad requerida para lograr el cumplimiento de su mandato.

Sin embargo, debemos destacar que esta realidad trae consigo una implicancia importante. El hecho que los contingentes militares peruanos trabajen en el mismo terreno con personal militar de otras potencias, necesariamente genera vínculos propios del inter-relacionamiento que se da en el trabajo diario. Asimismo, se tiene la oportunidad de conocer de primera mano la manera y los procedimientos que cada país utiliza en el desempeño de las responsabilidades encomendadas. Se debe tomar en cuenta que estas personas, con el tiempo, ocuparan cargos im-

## Implicancias positivas de la participación peruana con contingentes de personal

portante en sus respectivos sectores y es muy probable que, habiendo servido juntos en operaciones de este tipo, puedan en el futuro realizar algún tipo de cooperación o de interrelación entre los sectores de defensa de sus respectivos países.

En tal sentido, en el caso específico de la MINUSTAH, la Compañía Perú ha tenido la oportunidad de relacionarse con personal militar de distintos países. Entre éstos encontramos a Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Jordania, Nepal, Paraguay, la República de Corea, Sri Lanka y Uruguay.

Según explica el Embajador Palma, las medidas de confianza pueden entenderse como acuerdos, gestiones políticas, compromisos, entre otros, que tienen como objetivo directo o indirecto el fomento de la confianza entre países<sup>14</sup>. Asimismo, tal como señala Boutros-Ghali<sup>15</sup>, la confianza mutua y la buena fe son indispensables para lograr una reducción en la probabilidad de conflicto entre los Estados.

Independientemente de las potenciales implicancias a futuro que puede desencadenar nuestra participación en operaciones de paz, a raíz de los vínculos que se han formado entre nuestros oficiales y el personal militar de los distintos países con los cuales han compartido labores, en el caso de la MINUSTAH, es preciso destacar un Memorándum de Entendimiento celebrado entre el Perú y la República Federativa del Brasil, a efectos de incrementar las medidas de confianza entre ambos países. Asimismo, es interesante tomar en consideración la conformación de la Compañía de Ingenieros denominada “Libertador Don José de San Martín”, de manera conjunta con la República Argentina, la cual se estableció con el objetivo de crear capacidades en temas prioritarios para Haití, tales como provisión de agua e infraestructura vial.

En consecuencia, la presente implicancia puede, y debería, ser replicada en otras misiones de paz donde el Perú participe. Lo interesante es que, de trabajar aún más este punto, el Perú podría lograr una mayor cantidad de acuerdos con los países con los que comparta responsabilidades. Todo dependerá de lo que se plantee nuestro país en este campo.

### ***Implicancias en el prestigio***

Según Pearson y Rochester<sup>16</sup>, independientemente que la literatura señale que las naciones-Estado tienen como sus tres intereses fundamentales asegurar la supervivencia física de la patria, promover el bienestar económico de sus habitantes y preservar la autodeterminación de la

nación; pueden identificarse algunos intereses adicionales tales como detentar un cierto prestigio.

En esa línea, el Embajador Wieland<sup>17</sup> explica que los Estados, para lograr la consecución de sus intereses, requieren de poder. Para dicho autor, el poder es definido como “la capacidad de influir y controlar el comportamiento de otros Estados, tanto a través de la persuasión como de la coerción”<sup>18</sup>. Asimismo, vincula el referido objetivo con la búsqueda de prestigio, ya que éste constituye un elemento intangible del poder y a través del mismo un país puede ser objeto de deferencia de los demás Estados, conforme a su “status”.

Ahora bien, Joseph Nye<sup>19</sup>, al introducir su concepto de poder blando, manifiesta que un país puede obtener los resultados que desea en el mundo de la política, debido a que otros países –admirando sus valores– emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad o apertura – quieren seguirlo. Asimismo, señala que valores como la promoción de la paz y los derechos humanos afectan fuertemente en la preferencia de otros países. Por lo tanto, las operaciones de paz pueden incidir en el incremento del prestigio de nuestro país, a fin de obtener una preferencia por otros países que compartan los mismos valores. Esto sin duda mejora los términos de negociación del país en espacios multilaterales, como Naciones Unidas.

Lo anterior se vio reflejado, en el caso de nuestra participación en la MINUSTAH, en la postulación del Perú al Consejo de Seguridad en el periodo 2006 - 2007. Tal como señala el Ministro SDR Morote<sup>20</sup>, durante la campaña del Perú para su elección, el mensaje general fue su compromiso con la paz y seguridad internacionales. El autor explica que el Perú, como muestra de su compromiso con la seguridad colectiva y de apoyo efectivo al Consejo de Seguridad, suscribió en noviembre de 2003 el ya mencionado Memorando de Entendimiento sobre la Contribución al Sistema de Acuerdos de Fuerza de Reserva de las Naciones Unidas para participar en Misiones de Paz. En tal sentido, durante el 2005, nuestro país participó en 8 operaciones de paz, de las 16 que se llevaron a cabo en el mundo, siendo la MINUSTAH aquella en la que aportamos con un contingente militar (en el resto se aportó con Expertos de Naciones Unidas).

Lo anterior es refrendado por el Embajador García Belaunde, quien señala que la elección del Perú en el citado órgano de las Naciones Unidas representó un “reconocimiento de la comunidad internacional a las iniciativas peruanas para la promoción de la paz y seguridad en la región, a su participación desde 1958 en las Operaciones de Man-

tenimiento de la Paz y a la capacidad de la diplomacia peruana en el sistema multilateral”<sup>21</sup>.

A pesar de no existir una herramienta metodológica capaz de medir el incremento del prestigio, se puede apreciar una serie de elementos que permiten visibilizar algunas de las implicancias positivas que puede tener nuestra participación en cuanto a éste. No es necesario continuar explicando la importancia que tiene para el Perú detentar un alto grado de prestigio, como miembro de la Comunidad Internacional, en el marco del desempeño de sus actuaciones en el plano global.

Si bien la participación del Perú en operaciones de paz tiene como objetivo fundamental cumplir con el compromiso asumido al ser parte del Sistema de las Naciones Unidas, a lo largo del presente artículo hemos podido distinguir una serie de implicancias que necesariamente va a generar nuestra participación. El presente trabajo, tiene por objetivo dar una serie de pinceladas a elementos de juicio que el Estado debe tener en cuenta al momento de decidir si el Perú debe o no involucrarse más en este tipo de misiones.

Únicamente conociendo a profundidad la totalidad de implicancias que se generan a raíz de una decisión, se puede tomar decisiones consecuentes con el interés nacional. En tal sentido, corresponde al tomador de decisiones en este rubro tomar en consideración los puntos aquí expuestos, así como todas aquellas implicancias que pudiesen surgir, sean positivas o negativas, para que el Perú pueda generar una política sostenida con respecto a su participación en este mecanismo de paz y seguridad internacionales.

### Notas

- 1 Naciones Unidas: *DPKO/DFS UNMEN Manual – Selection, Deployment, Rotation, Extension, Transfer and Repatriation of United Nations Military Experts on Mission in United Nations Peacekeeping Operations*, 2012.
- 2 Figueroa, Gino: *Implicancias de la participación del Perú en las operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas*. Tesis de maestría inédita. Academia Diplomática del Perú. 2014. Lima.
- 3 Artículo 1° del Decreto Supremo N° 011-2004-DE/SG.
- 4 Llop, Santiago; Llosa, Juan Carlos: *Apuntes de Operaciones de Paz*. División de Publicaciones de la Escuela Superior de Guerra Naval. Primera Edición. Octubre 2013. Callao. P. 66.
- 5 Diehl, Paul: *Peace Operations*. Polity Press. 2008. Cambridge.
- 6 Iglesias, Alfonso: “El Marco Jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas”. En *Foro*, Nueva Época. Número 1. 2015. P. 131.

- 7 Fondo Monetario Internacional: *World Economic Outlook 2006*. International Monetary Fund Publication Services. 2006. Washington; y *World Economic Outlook 2014*. International Monetary Fund Publication Services. 2014. Washington.
- 8 Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas: *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. 2014*. Nueva York. P. 15.
- 9 Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas: *Table 2: Human Development Index Trends, 1980-2013*. Recuperado <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>
- 10 Naciones Unidas: *Informe de la misión del Consejo de Seguridad a Haití, 13 a 16 de febrero de 2012*. Resolución del Consejo de Seguridad S/2012/534.
- 11 Wagner, Alan: "Contribución del Perú al mantenimiento de la paz en el mundo". *En El Perú en el Consejo de Seguridad de la ONU*. 2006.
- 12 Naciones Unidas: *Manual COE – Resoluciones del Consejo de Seguridad A/C.5/66/8. A/C.5/66/8*. 2011.
- 13 Según cifras oficiales del Ministerio de Defensa de la República del Perú.
- 14 Palma, Hugo: *Confianza, desarme y relaciones internacionales*. Centro Peruano de Estudios Internacionales. 1991. Lima.
- 15 Boutros-Ghali, Boutros: *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*.
- 16 Pearson, Frederic; Rochester, Martin: *Relaciones Internacionales: Situación Global en el Siglo XXI*. McGraw-Hill. 2000. Nueva York. P. 160.
- 17 Wieland, Hubert: "En torno al interés nacional". En *Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Número 41. 1995. Lima.
- 18 *Ibid.*, p. 8.
- 19 Nye, Joseph: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs. 2004. Estados Unidos.
- 20 Morote, Ricardo: *Estudio del Caso de la Elección del Perú al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Academia Diplomática del Perú. 2007. Lima.
- 21 García, José: "El Consejo de Seguridad y el escenario global: perspectiva peruana". En *Suplemento del Ministerio de Relaciones Exteriores: El Perú en el Consejo de Seguridad de la ONU*. P. 2.

# Actividades institucionales

---



## ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

### Octubre - Diciembre 2014

El 2 de octubre de 2014, en la Academia Diplomática Javier Pérez de Cuéllar se clausuró otro Curso sobre Protocolo y Ceremonial, inaugurado el 11 de agosto pasado, a cargo del prestigioso especialista en la materia, Embajador Gustavo Teixeira Giraldo.

El 10 de octubre de 2014, tuvo lugar una conferencia virtual entre la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar y la entidad homóloga del Brasil, el Instituto Barón de Río Branco. Fungieron como moderadores los Directores de ambas escuelas de formación diplomática, Embajadora Liliana de Torres-Muga, y Embajador Gonzalo de Barros Carvalho e Mello Morau, respectivamente.

El 14 de octubre de 2014, se inicia el curso de Bachillerato sobre Relaciones Internacionales, a través de la Plataforma de la Academia, en coordinación con la Oficina General de Recursos Humanos de Cancillería, con la participación de 52 funcionarios del Servicio Diplomático de la República.

El 15 de octubre de 2014, en la sede de la Academia, hubo un seminario sobre relaciones de países africanos con América Latina y el Perú. Participaron en ese certamen académico los cuatro Embajadores de África con residencia en el Perú; y seis Embajadores de ese continente, acreditados desde otras naciones en nuestro país. Del primer grupo: Argelia, Egipto, Marruecos y Sudáfrica. Del segundo grupo: Angola, Burkina-Faso, Camerún, Malawi, Namibia y Nigeria.

El 16 de octubre de 2014, en coordinación con el Círculo de Investigación Militar del Perú y el Instituto Riva-Agüero de la Pontificia Universidad Católica, se llevó a cabo en la Academia un ciclo de conferencias, al cumplirse el centenario de la primera guerra mundial.

El 20 de octubre de 2014, la Directora de la Academia inauguró el Quinto Diplomado sobre Relaciones Internacionales, con la participación de 25 alumnos.

El 22 de octubre de 2014, el Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur, y exPresidente de Colombia, Dr. Ernesto Samper Pizano, ofreció una conferencia en la Academia sobre el tema "Procesos regionales de integración".

El 27 de octubre de 2014, en la Academia tuvo lugar la ceremonia de presentación de la segunda edición del libro "La Política Exterior del Perú en la Era de Ramón Castilla", del que es autora la Ministra en el Servicio Diplomático de la República, doctora Rosa Garibaldi de Mendoza.

Los días 29, 30 y 31 de octubre de 2014, tuvo lugar en Ciudad de México la XII Reunión de la Asociación Iberoamericana de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos. La Directora de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, Embajadora Liliana de Torres-Muga, participó en ese certamen, al igual que homólogos de otros países de la región iberoamericana.

El 7 de noviembre de 2014, tuvo lugar en la Academia una reunión informativa acerca de la Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-20); y la Décima Sesión de la Conferencia de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP-10).

Del 3 al 11 de noviembre de 2014, en la Academia se llevó a cabo un Curso sobre Relaciones Internacionales y Política Exterior del Perú, con la participación de 47 Teniente Coroneles del Ejército Peruano, y un Oficial del Ejército del Brasil, Coronel Barros de Andrade Jomar.

El 14 de noviembre de 2014, el Embajador Alberto Salas Barahona ofreció una explicación a los alumnos de la Academia Diplomática acerca de la organización y funciones de la Secretaría General, área del Ministerio de Relaciones Exteriores que se halla a su cargo.

El 20 de noviembre de 2014, la Excelentísima señora Patricia Fortier, Embajadora del Canadá, ofreció una exposición a los alumnos de la Academia sobre las relaciones de su país con el Perú. La actividad tuvo lugar en el marco de una clase del curso Política Internacional Contemporánea, a cargo de la doctora Josefina del Prado.

Los días 27 y 28 de noviembre de 2014, en la Academia tuvo lugar un ejercicio simulado de una reunión del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, con la participación del Repre-

sentante de la OEA en el Perú, doctor Pablo Zúñiga. Colaboró en este Modelo el exViceministro de Relaciones Exteriores y exRepresentante Alterno del Perú ante el Consejo de la OEA, Embajador Alejandro Gordillo Fernández. También brindaron su apoyo varios especialistas en el tema, pertenecientes a sectores nacionales e internacionales en materia de salud, transportes, seguridad, migraciones.

El 1 de diciembre de 2014, se realizó en el aula magna de la Academia Diplomática una ceremonia de homenaje al Embajador Juan Miguel Bákula Patiño (1914-2010), en el primer centenario de su nacimiento. En el curso de la actividad, el Canciller Gonzalo Gutiérrez Reinel develó un retrato del ilustre homenajeado, junto con los hermanos Juan Miguel y Cecilia Bákula Budge.

El 10 de diciembre de 2014, el exSecretario General de las Naciones Unidas (1982-1991), Embajador Javier Pérez de Cuéllar, cuyo ilustre nombre lleva la Academia Diplomática del Perú, recibió, en su residencia de San Isidro, la visita del actual Titular de esa Organización, Excmo. Sr. Ban Ki-moon, quien vino a Lima para participar en la Vigésima Reunión del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-20).

Del 1 al 13 de diciembre de 2014, los alumnos de primer y segundo año de la Sección Aspirantes de la Academia proporcionaron su valiosa colaboración durante la Vigésima Reunión Cumbre de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-20), desarrollada en Lima, en simultáneo con la Décima Sesión de la Conferencia de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP-10).

El 23 de diciembre de 2014, con la presencia del señor Presidente de la República, Don Ollanta Humala Tasso, en el Palacio de Torre-Tagle, tuvo lugar la ceremonia de clausura del año lectivo de la Academia Diplomática y de incorporación al Servicio de los integrantes de la promoción que egresa este año. Luego de palabras de la Directora, el Jefe de Estado hizo entrega de los diplomas de Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales a los 24 alumnos peruanos egresantes, que para su promoción escogieron el nombre de quien fuera ilustre profesor y Director de la Academia, Embajador Hubert Wieland Alzamora, cuyos hijos se hallaban en la ceremonia.

El 30 de diciembre de 2014, por Resolución Ministerial No. 1000/RE, se convocó a concurso público de admisión, para cubrir hasta veinticinco (25) plazas vacantes en la sección aspirantes de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, año lectivo 2015.



### ***Pautas para los colaboradores***

- 1- *Política Internacional* es una publicación trimestral de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuellar, abierta a la colaboración nacional y extranjera y con énfasis en la investigación y análisis de las relaciones internacionales. El contenido de las colaboraciones publicadas será de responsabilidad exclusiva de sus autores.
- 2- Las colaboraciones, consistentes en textos o reseñas originales e inéditos, deberán versar sobre la temática internacional, procurando mantener un estilo académico y objetivo. Las colaboraciones estarán escritas preferentemente en español pero también podrán serlo en francés, inglés o portugués. El Consejo Editorial podrá decidir si acepta la publicación de una colaboración no inédita o ajena a la temática indicada, así como escrita en otro idioma que los indicados.
- 3- Las colaboraciones no excederán las 7000 palabras de extensión y estarán escritas en formato MS Word, tipo de letra Arial 11, con interlínea a espacio y medio. Se entregarán en soporte electrónico (disco compacto o archivo adjunto a correo electrónico) con su respectiva impresión en papel A4; no se admitirán textos sin digitar. El Editor evaluará la pertinencia de aceptar colaboraciones de mayor extensión.
- 4- Para el estilo y la ortografía, las colaboraciones estarán sujetas a las normas fijadas por la RAE para las ediciones académicas. Asimismo, el cuerpo del texto no podrá presentar variaciones en el tamaño de letras, sangrados innecesarios, cuadros, cajas o numeración de páginas; se usarán cursivas en lugar de subrayados; se evitará en lo posible el uso de negritas y de abreviaturas; las referencias a otras obras del (o los) autores del escrito deberán aparecer en tercera persona. Las referencias bibliográficas se consignarán al final del documento bajo el encabezamiento –NOTAS– y se ceñirán a los criterios tradicionales de presentación (artículos, ensayos, reseñas, libros, documentos y semejantes).
- 5- Las citas textuales menores a 4 líneas se consignarán en el cuerpo del texto, sin cursivas y empleándose comillas (“ ”) en lugar de paréntesis angulares (< >). Los signos de puntuación irán después de las comillas, paréntesis o llamadas a nota. En las citas con una extensión mayor se usará el sangrado, con dos retornos antes y después de la cita. Se deberá indicar necesariamente el origen y fuente de cada cita (autor, año, número de página, etc.). Las referencias procedentes de Internet deberán incluir, además del título y el autor, de haberlos, la dirección Web y la fecha en que fue consultada la información consignada.
- 6- Las palabras de otras lenguas deberán escribirse en cursivas pero sin comillas ni negritas, ni estarán subrayadas. Las voces y expresiones

latinas usadas en español y que figuren así en el DRAE, no se destacarán con marca alguna.

- 7- El material complementario de apoyo visual –ilustraciones, fotos, mapas, croquis, esquemas, dibujos, cuadros y semejantes– será numerado correlativamente en el archivo electrónico y contará con su respectiva leyenda. Se procurará insertar dicho material al final del escrito; para ello, en el cuerpo del texto se consignará una nota indicando el referente para cada caso. El material complementario, cuando no sea de propiedad del autor, deberá contar con la autorización escrita de la persona o empresa titular de los derechos legales (*copyright*) o, en su defecto, de una constancia escrita del autor indicando que autoriza y se responsabiliza por la reproducción de dicho material. Según el tipo de material complementario (fotografía, cuadro estadístico) será necesario remitir originales, o el escaneo de estos en una resolución mínima de 300 dpi.
- 8- Las colaboraciones estarán encabezadas únicamente con el título de la colaboración y el (los) nombre(s) y apellido(s) del (de los) autor(es). Todo el título irá en mayúsculas y estará centrado (“justificado”) en la página. En el renglón siguiente figurarán el (los) nombre(s) y apellido(s) del (los) autor(es), alineados al margen derecho. Los subtítulos dentro del texto se espaciarán en renglones apartados del cuerpo anterior y posterior, sin cursivas ni negritas ni subrayados.
- 9- Las reseñas no excederán las 3000 palabras de extensión y se regirán por lo indicado en el punto -4- supra. Encabezará la reseña el título en cursiva de la obra criticada, seguido del (los) nombre(s) y apellido(s) del autor, todos en mayúsculas. Luego se consignarán, centrados, la ciudad, la editorial y el año, así como el número de páginas, en abreviatura (pp.), de la obra reseñada. Figurará igualmente el(los) nombre(s) y apellido(s) del crítico pudiendo añadirse, en renglón debajo, alguna referencia explícita y concisa (título, institución a la que pertenece o semejante) acerca del comentarista.
- 10- En relación con los puntos -3- al -9-, la revista se reserva el derecho de efectuar las correcciones de edición que considere necesarias. De igual forma, no estará obligada a explicar el rechazo de cualquier colaboración que le sea presentada.
- 11- Se remitirá un resumen de la trayectoria del (los) autor(es) no mayor a 4 líneas. Deberá considerarse prioritariamente referencias a la profesión, centros de educación superior, títulos y grados académicos de mayor jerarquía y ocupación actual.

- 12- El Consejo Editorial, en adición a lo indicado en el punto -2- supra y a solicitud del (de la) Director(a) de la Academia Diplomática y/o del Editor, podrá evaluar y calificar independientemente las colaboraciones que se sometan a la revista, o las que esta solicite.
  - 13- *Política Internacional* entregará a todo colaborador 5 ejemplares del número de la revista en que aparezca su escrito, y le remitirá gratuitamente los números sucesivos correspondientes a los dos años siguientes a dicha publicación.
  - 14- Las colaboraciones y toda correspondencia relativa a la revista *Política Internacional* se enviarán a: Editor, Revista Política Internacional. Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar – Av. Faustino Sánchez Carrión 335, San Isidro, Lima 27 – Perú; o por vía electrónica a: publicaciones@adp.edu.pe o postmaster@adp.edu.pe.
-

