

El estadista Alberto Ulloa Sotomayor

Alejandro Deustua

31 de enero de 2015

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 las primeras 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 concesión 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 internacionalistas. 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 patrocinaba algo parecido al Estado Novo brasileño (cuya fundación no dependió de un partido de masas sino de la organización

sectaria de intereses estadales 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 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 la 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. CitUlloa, 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 “Trapezio 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 trapecio 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 incompreensión 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 loretana 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. Maurtua 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 juriconsultos 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 Maurtua 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 Maurtua...” (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. Maurtua, 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 preocupó, 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 última 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) (Declaration of 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 Estado 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 Conferencia 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 tercería 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 obviarán 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 una 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 Billinghamst (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 Marañón 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 confiable 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 demográficos 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 previsora “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 insubstituibles 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 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 harto 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 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 las 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 tienen 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” entendiéndose 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

-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

NOTA.- Este ensayo se publicará en la Revista “Política Internacional” de la Academia Diplomática del Perú.

