



EL PERÚ EN LA GÉNESIS DEL ORDEN INTERNACIONAL: 1945

*Alejandro Deustua Caravedo**

INTRODUCCIÓN

En momentos de cambio sistémico cuyo rumbo las pequeñas potencias, como el Perú, no pueden influenciar de manera determinante parece necesario que éstas agreguen a su trayectoria futura su propia experiencia en el proceso de ordenamiento del sistema que se deja atrás.

Especialmente si ese cambio no ha definido aún un derrotero claro ni una polaridad establecida y la incertidumbre sobre la conformación de un nuevo orden regimental predomina.

Al respecto debe tenerse en cuenta que, a diferencia de hoy, el rol supletorio de las pequeñas potencias en las dinámicas de balance de poder entre potencias mayores que fue resuelto por la Segunda Guerra mundial, fue parcialmente compensado por su más activa participación en la construcción de regímenes internacionales que contribuyeron a definir el orden entonces emergente.

Ese orden fue establecido institucionalmente por triunfadores con la participación de asociados. El proceso de cambio actual, en cambio, no

* El autor es abogado, Magister en Relaciones Internacionales por SAIS de la Universidad Johns Hopkins, Magister en Administración Pública por la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard y ha completado estudios de doctorado en la Universidad Católica. Ha integrado la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores y fue Asesor de la delegación peruana en la controversia marítima con Chile resuelta por la CIJ. Ha sido profesor de la Academia Diplomática. Es autor de numerosas publicaciones de relaciones internacionales

está comandado aún por aliados victoriosos sino por rivales en competencia sistémica aún no resuelta.

En consecuencia, la necesidad de identificar hoy referencias orientadoras en un escenario brumoso, obligan a los estados pequeños a encontrar algún fundamento en su propia conducta durante la generación del orden anterior con el propósito de clarificar, si esto fuera posible, su participación en el proceso de generación del orden futuro. El artículo que se presenta desea contribuir, en alguna medida, a ese propósito recurriendo, antes que a bibliografía tradicional, a fuentes primarias que refieren la participación efectiva del Perú en aquel emprendimiento.

1. POSICIONAMIENTO REGIONAL EN PREVISIÓN DE LA GUERRA

Los fundamentos de la posición peruana frente a la creación, entre 1944 y 1945, de los regímenes que contribuyeron a establecer el orden mundial preceden a esas fechas. Tales antecedentes lejos de ser singulares, fueron organizados hemisféricamente en el ámbito de las conferencias interamericanas de la primera mitad del siglo pasado y fueron motivados, primero, por la inminencia del conflicto y luego, por su desencadenamiento. El marco institucional de esas conferencias fue la Unión Panamericana.

Fue en ellas que el Perú, en anticipación del acontecimiento bélico, estableció su neutralidad para luego romper relaciones con los países del Eje al tiempo que se alineaba con la causa aliada liderada entonces por Estados Unidos. A ella contribuyó materialmente con recursos básicos e infraestructura de soporte. Luego de cumplir plenamente con los compromisos que definieron su estatus beligerante en 1942 el Perú declaró la guerra en 1945 perfeccionando, para los aliados, el status de beligerancia establecido previamente y requerido para la participación en la Conferencia de San Francisco.

1.1. LA NEUTRALIDAD INICIAL DE CARÁCTER HEMISFÉRICO

Los Repúblicas Americanas declararon su “neutralidad general” en la reunión de consulta de los ministros de Relaciones Exteriores americanos

en 1939 celebrada en Panamá. Éste rol se definió en el marco de la “unidad espiritual” americana “que supone actitudes solidarias y conjuntas frente a situaciones de fuerza que, como en caso de la guerra europea actual, pueden amenazar la seguridad o los derechos de las Repúblicas Americanas”. En función de ello los cancilleres adoptaron una serie de medidas, a implementarse de manera soberana, que impidieran que sus territorios, naves, puertos, aviones y pobladores fueran empleados en operaciones bélicas. Estados Unidos formó parte de esa declaración general de neutralidad. (Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Panamá – 1939).

Previamente, en 1938, el Perú convocó a la Octava Conferencia Internacional Americana, teniendo en cuenta “los graves problemas que agitan hoy al mundo y comprometen su seguridad”. Invocando un “ideal común” debían los estados americanos no sólo robustecer sus lazos tradicionales sino crear nuevos vínculos solidarios que “sirvan para protegerlos del peligro de la guerra entre ellos y para resguardarlos de toda amenaza de propagación a su suelo de conflictos extracontinentales”. Entre los 112 asuntos tratados en la Conferencia, dos acuerdos debían producir resultados principales: los de “garantizar el mantenimiento de una convivencia pacífica continental” y estudiar “trascendentales cuestiones de carácter político y económico que la hora actual plantea en términos urgentes” (Invitación del gobierno peruano a la Repúblicas Americanas a hacerse representar en la Octava Conferencia Internacional Americana de Lima).

La consecuente Declaración de Lima reafirmó la “solidaridad continental” y sus principios (no intervención, solución pacífica de controversias, ilicitud del uso de la fuerza como instrumento de política, el Derecho Internacional como eje de las relaciones interestatales, colaboración pacífica entre estados e intercambio espiritual entre pueblos (Declaración de Principios Americanos emitida en la Conferencia). La solidaridad mencionada debía hacerse efectiva en el caso de que “la paz, la seguridad e integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vea amenazada por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabarlas”. Al respecto consideraron de “interés común” coordinar “las respectivas voluntades soberanas” mediante “la consulta que establecen los convenios y las declaraciones interamericanas vigentes “usando los medios que en cada

caso aconsejen las circunstancias” (art 3, Declaración de Lima de 1938). Entre otras medidas esos medios se materializaron en 1939 en la declaración de neutralidad mencionada.

1.2. SEGURIDAD COLECTIVA

Los términos iniciales del posicionamiento interamericano y, por tanto, del Perú frente a la amenaza que implicaba una proyección en el continente de la guerra que se libraba en Europa y el Asia no culminaron con la declaración de neutralidad de 1939. Partiendo del entendimiento común sobre la incipiente seguridad colectiva hemisférica de 1938 progresaron en 1940 hacia en el reconocimiento explícito de que “todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será considerado como una acto de agresión contra los Estados que firman esta Declaración” (de Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas aprobada en la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de La Habana). En el caso de que esa agresión se concretara los “Estados (signatarios) se consultarían entre sí “para concertar las medidas que convenga tomar”.

En términos conceptuales esta declaración progresaba hacia el establecimiento de un mecanismo de seguridad colectiva de mayor calado y próximo a una alianza salvo por el hecho de que el compromiso carecía de institucionalidad ad hoc y de instrumentos concretos de aplicación que superaran la consulta. Sin embargo, la asociación política que ese mecanismo implicaba en previsión de la afectación material de los estados americanos por la guerra en Europa y Asia terminó exigiendo las responsabilidades del caso cuando Estados Unidos fue atacado por Japón el 7 de diciembre de 1941. El progresivo posicionamiento americano debía activarse.

2. POSICIONAMIENTO REGIONAL EN PREVISIÓN DE LA GUERRA

2.1. ROMPIMIENTO DE RELACIONES CON LOS PAÍSES DEL EJE Y FIN DEL PERÍODO DE NEUTRALIDAD

Ello ocurrió en la Tercera reunión de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas realizada en Río de Janeiro entre el 15 y 18 de enero de 1942. Ésta fue convocada por el Presidente del Consejo Directivo de la Unión Panamericana para “considerar” la “injustificada agresión de que ha sido víctima los Estados Unidos por una potencia no americana” y teniendo en cuenta las resoluciones aprobadas en la reunión de La Habana de 1940. Al respecto el gobierno norteamericano invocó los entendimientos del conjunto de las conferencias interamericanas de Buenos Aires, Lima, Panamá y La Habana y específicamente de la Declaración sobre Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas de La Habana referida al compromiso de consulta de los estados americanos en el caso agresión extracontinental considerada como una agresión a todos.

Reiterando que el “territorio de los Estados Unidos fue traidoramente atacado por las fuerzas armadas del Imperio Japonés” y considerando que “los acontecimientos ocurridos desde que se declaró la guerra en Europa en 1939 demuestran claramente que la suerte de todas las naciones libres y amantes de la paz depende del desenlace de la contienda actual contra los brutales esfuerzos de ciertas potencias, incluyendo al Imperio Japonés, para dominar toda la tierra con la espada”, la reunión de consulta hemisférica debía convocarse para considerar “las medidas que (se consideren) oportunas” (Memorándum presentado por el Gobierno de los Estados Unidos a los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Río de Janeiro – 1942).

Los estados americanos se reafirmaron entonces en el principio de que la agresión a uno constituía agresión a todos y, en consecuencia, expresaron “su completa solidaridad y su determinación a cooperar todos juntos para su protección recíproca hasta que los efectos de la presente agresión al

continente hayan desaparecido”. Al respecto procederían según sus propias leyes recomendando que “dentro de la posición y circunstancias de cada país en el actual conflicto continental, (consideren) la ruptura de sus relaciones diplomáticas con el Japón, Alemania e Italia, por haber el primero de esos Estados agredido y los otros dos declarado la guerra a un país americano” y que antes de restablecer posteriormente esas relaciones se consultarían también “a fin de que su resolución tenga carácter solidario”. (Ruptura de relaciones diplomáticas; Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Río de Janeiro – 1942) El Perú procedió de inmediato a la ruptura de relaciones con los países del Eje. El período de neutralidad hemisférica había quedado atrás.

Aunque la reunión de Río produjo diferentes pronunciamientos sobre los sobrevivientes problemas americanos de la guerra (producción de materiales estratégicos, sostenimiento de las economías de los países americanos, transporte, relaciones comerciales y financieras, producción básica, etc.) no atenderemos aquí sus contenidos en tanto el objeto de este trabajo es el de esbozar los condicionantes y el desarrollo de la posición peruana relacionados con los proceso de conformación de los regímenes que determinaron el orden de la postguerra (las conferencias de Bretton Woods, Dumbarton Oaks y San Francisco).

A estos efectos es importante establecer que ninguno de los acuerdos de Río de Janeiro (incluyendo el de rompimiento de relaciones) se ocupó de la efectiva declaración de guerra con las potencias del Eje ni de la obligación de adhesión a los acuerdos de los aliados como condición para participar en las conferencias mencionadas. Como veremos, esa omisión fue, en 1945, un obstáculo, felizmente superado.

2.2. EXPLICACIÓN DE LA CONCLUSIÓN DEL PERÍODO DE NEUTRALIDAD Y EL STATUS DE BELIGERANCIA EN EL TRÁNSITO A LAS CONFERENCIAS DE BRETTON WOODS Y SAN FRANCISCO

En el Mensaje a la Nación de 28 de julio de 1942 el presidente Prado explicó el abandono de la neutralidad y fundamentó el status de beligerancia que había formalizado el Perú como equivalente a una declaración de guerra (que no fue reclamada por la Conferencia de Río).

Sobre lo primero, el presidente Prado sostuvo que “para afrontar el peligro común y encontrar las medidas eficaces para la defensa continental” el Perú “no podía aferrarse a una neutralidad indiferente [...] ante el avance incontenible que amenaza destruir la civilización”. (Mensaje del Presidente del Perú, Dr. Manuel Prado y Ugarteche al Congreso Nacional el 28 de julio de 1942). En consecuencia, dos objetivos fundamentales debían guiar la efectiva solidaridad continental: “la protección del hemisferio occidental y la solidaridad económica” (Idem).

Y en relación al status de beligerancia, el presidente Prado sostuvo en su Mensaje al Congreso de 28 de julio de 1945 que éste, perfeccionado el 12 de febrero de 1945, “oficializaba jurídicamente una situación que existía de facto desde los meses iniciales de la guerra, expresada en sucesivos actos de adhesión y ayuda a una causa que siempre consideramos como propia, por entrañar la defensa de principios que son el fundamento de nuestra organización institucional y en los cuales se basan la vida espiritual y las concepciones morales de los países”. El punto de partida de ese estatus fue el rompimiento de relaciones con las potencias del Eje en 1942.

2.2.1. Debate sobre el status de beligerancia del Perú previo a la Conferencia de San Francisco

A este respecto es pertinente recordar, sin embargo, que la Carta del Atlántico sobre principios para “un mundo mejor” suscrita en agosto de 1941 por el presidente Roosevelt y el Primer Ministro Churchill devenida en instrumento esencial para la cohesión aliada y para la formación del nuevo orden internacional, fue presentada en los documentos de la reunión de cancilleres de Río de 1942 bajo el rubro “Apoyo y adhesión a los principios de la Carta del Atlántico”. Los participantes tomaron nota de la misma y expresaron “satisfacción por la inclusión en ese documento de aquellos principios que hacen parte del patrimonio jurídico americano conforme a la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados proclamados en la Séptima Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933”.

En tanto se consideró que la Carta del Atlántico incluía los principios que esa Convención estableció para definir las condiciones y características esenciales del Estado como persona de Derecho Internacional, quizás no pareció necesario a los cancilleres de la época una adhesión expresa a dicha

Carta. Pero, en circunstancias de guerra en la que el Perú tomó parte en el bando aliado, quizás ello no fue un acierto. El Perú suscribió esa Carta recién en 1945 después de vencer algunos cuestionamientos y obstáculos formales a su participación en la Conferencia de San Francisco (atribuidos por el Departamento de Estado a la eventual indisposición soviética, como veremos) por haberse limitado a cumplir con los deberes de solidaridad americana, procedido al rompimiento de relaciones con los países el Eje y contribuido al esfuerzo de guerra requerido pero sin haber declarado la guerra (como ocurrió con varios otros en Suramérica).

2.3. SUPERACIÓN DEL OBSTÁCULO A LA PARTICIPACIÓN PERUANA EN LAS CONFERENCIAS DE “POSTGUERRA”

Estados Unidos distinguió a los participantes en el lado de los aliados entre las “Naciones Unidas” (los que suscribieron la Declaración correspondiente de 1 de enero de 1942 referida a la Carta del Atlántico de 1941) y las “Naciones Asociadas” que no suscribieron ese documento pero que asistieron a los aliados de manera sostenida e indubitable. Como se ha mencionado, en la Conferencia de Río los países latinoamericanos consideraron que los principios de la Carta del Atlántico estaban ya considerados en la Declaración de Deberes y Derechos interamericana de 1933. Sin embargo, los países centroamericanos y Cuba sí suscribieron la Declaración de las Naciones Unidas (Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Panamá) y declararon la guerra. (Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1942). De otro lado, Brasil y México declararon la guerra y además participaron en los escenarios de combate en Europa y Asia, respectivamente. La mayoría de los suramericanos no suscribió la Carta.

Aunque el compromiso del Perú fue reconocido por Estados Unidos (el presidente Prado fue invitado por el presidente Roosevelt en 1942 luego del conflicto con Ecuador atribuyendo a la relación bilateral un particular status), el Secretario de Estado Adjunto, White, instruyó que se comunicara a una serie de países suramericanos que entre los requerimientos para ser miembro de las Naciones Unidas estaba la declaración de guerra Alemania o Japón. Y que era probable que aliados que habían participado en el campo de batalla se opusieran a que las “Naciones Asociadas” participaran en las

discusiones de postguerra con similar status que las “Naciones Unidas” a menos que aquéllos desempeñaran en la guerra (que no había concluido aún) un rol semejante a éstas. El Sr. White añadió que Estados Unidos procuraría que no se produjera tal discriminación pero que no podía asegurarlo y sugería que las “Naciones Asociadas” formalizaran su status mediante una declaración ad hoc. (Entry of Peru into a State of Belligerency with the Axis Power and Adherence of Peru to the United Nations Declaration pp1312-1317, State Department, Office of the Historian).

Frente a la inminencia de la Conferencia de San Francisco la solución a ese inconveniente adquirió especial urgencia. Al respecto, el 11 de febrero de 1945 el gobierno peruano emitió un Comunicado Oficial en el que se reconocía que, a la luz de los actos practicados por el Perú desde que se inició la guerra, “se ha producido un estado de efectiva beligerancia entre el Perú, de un lado, y Alemania y Japón, de otro lado, y que (en consecuencia, el gobierno) ha resuelto la adhesión del Perú a la Declaración de las Naciones Unidas hecha en Washington el 1 de agosto de 1942”.

El Comunicado reiteró además que desde iniciada la guerra y “frente al espíritu de conquista en nombre de privilegios de raza y de sistemas de gobierno”, el Perú se había adherido “a la causa de los estados que luchaban por mantener junto con su independencia, la integridad de los principios de la democracia” y que, en consecuencia, había fijado definitivamente, “desde entonces su posición internacional”.

El gobierno consideró necesario, además, detallar los actos practicados en consecuencia. Éstos incluyeron la condena de la agresión japonesa contra Estados Unidos en Pearl Harbour, la restricción de actividades de súbditos japoneses para impedir daños a las Naciones Unidas, las protestas presentadas a Alemania por el hundimiento de barcos con bandera de naciones americanas, la solidaridad con los países afectados y el rompimiento de relaciones con los países del Eje en el mismo día en que los cancilleres americanos recomendaron esa medida.

A ello siguió la prohibición del comercio con los países del Eje, las facilidades militares prestadas “a los elementos bélicos de las Naciones Unidas”, la activa colaboración con el esfuerzo de guerra, la vigilancia de la costa peruana en los puntos necesarios para las marinas mercantes y de guerra

aliadas, el patrullaje de la Armada y la Fuerza Aérea de los mares del litoral además de registrar los actos de beligerancia de las potencias del Eje contra ciudadanos y diplomáticos peruanos. (Comunicado Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores: Se Declara el Estado de Beligerancia entre el Perú y Alemania y Japón en *Revista Peruana de Derecho Internacional*, Enero-Febrero-Marzo 1945, N 15 Tomo V, pp. 115-116).

La Secretaría de Estado preguntó si ese estatus era equivalente a la expresión “en guerra”. El gobierno peruano respondió que, en efecto, los términos “estado de beligerancia” y la expresión “en guerra” eran equivalentes a la contenida en la Declaración de las Naciones Unidas. (Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, The American Republics, Volume IX; The Acting Secretary of State to the Ambassador in Peru (White, Washington, February 5, 1945). El Perú suscribió la Declaración de las Naciones Unidas y dejó expedita su participación en la Conferencia de San Francisco.

Al respecto se puede decir que la percepción de solidez de la posición hemisférica, que incluía un orden normativo en evolución concordante con la crisis mundial, se encontró con la realidad del juego de poder bélico en el ámbito global que superaba los términos del regionalismo (y su cierta excepcionalidad) en que ese orden normativo se había formado. Ello, no obstante, en el momento de conformación del nuevo orden global, el Perú y los demás latinoamericanos, persistieron inicialmente en la convicción de que para potenciar la influencia del distintivo ámbito regional la cooperación de sus integrantes seguía siendo indispensable

3. BRETTON WOODS

3.1. DISCUSIÓN PREVIA

Sin embargo, aunque la referencia regional siempre estuvo presente, la posición peruana en relación al establecimiento de un nuevo orden económico internacional no implicó coordinaciones interamericanas explícitas en los albores de la conferencia de Bretton Woods que se realizó entre el 1 y 22 de julio de 1944.

Además, como si tuviera menor importancia, en 1945, el presidente Prado sólo se refirió, sin mayor comentario, a esa conferencia mencionando el acuerdo de un Fondo de Estabilización como un convenio que contó con “con el aporte proporcional de todos los estados y (en el que) se trataron trascendentales cuestiones relacionadas con el reajuste postbélico”. Similar parquedad mereció la referencia a la conferencia de Dumbarton Oaks realizada entre el 21 de agosto y 7 de octubre de 1944 (Mensaje del Presidente Manuel Prado, 28 de julio de 1945, Op. Cit). En el mensaje al Congreso tampoco aludió a algún intento de coordinación regional al respecto.

Sin embargo, sobre regímenes monetarios, ya en 1933 se contaba con una propuesta presentada, en Montevideo, a la VII Conferencia Internacional Interamericana. La propuesta consistió en un estudio sobre la creación de un sistema monetario panamericano a base del patrón de oro restringido y a un banco central interamericano.

Así lo recordó el Sr. Emilio Barreto que integraría la delegación peruana concurrente a Bretton Woods y que, más adelante, desempeñaría el cargo de presidente del Banco Central de Reserva del Perú (Revista Peruana de Derecho Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Internacional, Tomo II Abril-Mayo-Junio 1943, N 8). El Sr. Barreto, sin embargo, no hizo referencia a la existencia de una propuesta anterior sobre una unión monetaria panamericana que facilitara el comercio presentada en la Primera Conferencia Internacional Americana de 1889 en los albores de la creación de la Unión Panamericana.

Con anterioridad a la conferencia de Bretton Woods el señor Barreto dio cuenta en el mencionado artículo, de su conocimiento, logrado a través de fuentes cablegráficas, de un plan norteamericano para la restauración del sistema monetario internacional que ya se discutía en Washington y que se trataría en una conferencia ad hoc. El plan se orientaba a la creación de un fondo internacional de estabilización de las monedas de las Naciones Unidas, de una Junta que controlaría el fondo, de un alineamiento del valor en oro de las monedas y del mantenimiento de los canales de comercio y bancario para las transacciones internacionales (Op. Cit).

El Sr. Barreto expresó en ese artículo su preferencia por un régimen de “patrón oro restringido a base del dólar” en coincidencia con el Secretario

del Tesoro norteamericano. Él descartó la opción por un régimen de patrón oro ortodoxo como estabilizador monetario por “impracticable y (en ese momento) inconveniente” (Idem). Sin embargo, sostuvo Barreto, aquella opción tendría que discutirse en relación a países con serios problemas para afrontar el reajuste cambiario en términos de los niveles de estabilización propuestos y también en relación al control del fondo.

La discusión debería realizarse en Washington para facilitar la cooperación y solidaridad económica y financiera interamericana con el propósito de “estabilizar los circulantes de las naciones de este Hemisferio a base de un estándar internacional de valor” como el dólar.

Por lo demás, el Sr. Barreto también estaba al tanto de la existencia del “plan inglés de Mr. Keynes” y del “plan norteamericano de Mr. White” a los que, antes que diferencias, atribuía características generales comunes teniendo en cuenta que ambos eran “esencialmente técnicos”, conformaban anteproyectos “que servirán [...] de base para discusión” y “no representaban el punto oficial definitivo de los respectivos gobiernos” (Emilio Barreto, Los Planes Monetarios de la Postguerra, *Revista de Derecho Internacional*, Octubre-Noviembre-Diciembre, 1943).

Sin embargo, el Sr. Barreto encontraba que el organismo internacional que se crease podría encontrar serios problemas en la aplicación de los programas en cuestión si, en el proceso de corregir los “saldos adversos de la balanza internacional de pagos”, no se tenían en cuenta algunos inconvenientes sustantivos. Por ejemplo, las “tendencias permanentes originadas por las respectivas políticas económicas internas” (implicando la necesidad del organismo de atender “desequilibrios estacionales o temporales”); la realidad de la soberanía que opondría resistencia a la intención de imponer “medidas que tengan que ser seguidas obligatoriamente”; la naturaleza de la participación de las “naciones pequeñas”; la formación de bloques y problemas de control del organismo internacional; y la necesidad de que la esencial estabilización monetaria tuviera en cuenta que los planes de reconstrucción de la economía mundial fueran acordes los intereses nacionales.

En consecuencia, señalaba Barreto, esos planes deberían distinguir los aspectos internacionales de los nacionales, aunque éstos estuvieran

íntimamente conectados, procurando que el necesario “mecanismo monetario y de ajustes internacionales [...] no ejerza acción nociva sobre las economías internas” en el proceso de adecuación. Sin coordinación regional estricta, el grueso de estos planteamientos tendrían influencia en la posición peruana adoptada en la conferencia de Bretton Woods.

3.2. PARTICIPACIÓN PERUANA EN LA CONFERENCIA DE BRETTON WOODS

La participación de la Delegación peruana en la conferencia de Bretton Woods fue amplia y dinámica. Presidida por el embajador del Perú en Estados Unidos, Pedro Beltrán, la Delegación estuvo integrada por diputados de Cerro de Pasco (Manuel Llosa) y Cusco (Juvenal Monge) y por los senadores por Lima (Andrés Dasso y Alberto Álvarez Calderón) como asesores. Éstos otorgaron a la Delegación gran representatividad complementada por los conocimientos económicos y financieros de algunos de ellos. El Consejero Comercial en Washington, Juan Chávez brindó asesoría experta y tuvo participación sustancial en la presentación de la posición peruana.

La Conferencia constituyó tres comisiones principales. El embajador Beltrán participó en el Comité de Nominaciones de la Comisión I concentrada en la temática del Fondo Monetario Internacional (la Comisión II se concentró en la creación del Banco de Reconstrucción y Desarrollo y la Comisión III en otros temas). El resto de la Delegación peruana participó en una pluralidad de sub-comités en que se desarrollaron los trabajos (Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944, Vol 1).

Como lo había previsto el Sr. Barreto en 1943, la adopción del mecanismo multilateral de estabilización cambiaria se logró en torno a un valor par de oro fijado en términos del dólar. Y el mecanismo respondió a la opción de un patrón oro restringido también discutida por él.

En el desarrollo de la conferencia, el Perú presentó, entre otros asuntos puntuales, cuatro aportes destacados. Dos de ellos se refirieron a las condiciones de la disposición del oro y la plata nacionales y los otros dos atendieron temas vinculados a los desequilibrios permanentes de balanza de pagos y asuntos de los pequeños países. Estos temas concretos de interés

peruano se plantearon también sin la amplia coordinación regional previa que caracterizó a las conferencias de la pre-guerra.

En relación a las reservas de oro custodiadas por el Banco Central de Reserva, la Delegación presentó una reserva estableciendo que éstas eran intangibles y, por tanto, no podrían ser comprometidas ni dispuestas en ninguna circunstancia. En consecuencia, esas reservas no deberían ser tomadas en cuenta ni siquiera para estimar la cuota peruana con el fondo emergente ni para cumplir con alguna obligación. Así lo disponía la ley 7526 de 18 de mayo de 1932 que suspendió la libre conversión de la moneda peruana en oro (Op. cit.).

En relación a la plata, la delegación peruana apoyó una propuesta mexicana sobre el uso monetario de ese metal. Al respecto la delegación peruana sostuvo que el empleo de la plata como metal monetario no podía subestimarse teniendo en cuenta la experiencia histórica de varios países y, en particular, la del Perú que cotizaba ese metal como parte de sus reservas. (p. 583, Op. cit.).

De otro lado, el delegado peruano Manuel Llosa, advirtió que, si bien la creación del Fondo y del Banco atendía “problemas muy especiales”, no se había tratado, por oposición de otras delegaciones, problemas de desequilibrio permanentes de balanza de pagos de diferentes países que se habían presentado en la pre-guerra y que podrían presentarse en la post-guerra cuando la oportunidad de tratar la materia de manera cooperativa podría haber desaparecido. Para impedir que estos problemas afectaran el buen desempeño del Fondo y del Banco, el Perú planteó la convocatoria de una conferencia para tratar esa temática.

El delegado peruano Juan Chávez, extendió esa argumentación. Luego de confirmar la disposición del Perú para institucionalizar la cooperación económica internacional que se gestaba en la conferencia, el Sr. Chávez sostuvo que para asegurar su éxito debían estudiarse “todos los factores” condicionantes de esa cooperación. Al respecto planteó ciertos requerimientos.

El primero se refería al interés común en facilitar las transacciones y prevenir disrupciones innecesarias en el intercambio monetario (como los

subsidios permanentes o las depreciaciones competitivas) y que, al respecto, debía tenerse en cuenta que “nada que sea dañino al conjunto puede, en el largo plazo, beneficiar a alguno singularmente”. (Op cit. p 740-741).

En segundo lugar, el buen desempeño de los acuerdos requería asegurar que éstos no tuvieran que afrontar “disrupciones de naturaleza permanente” o de naturaleza tal que superaran las capacidades de los mecanismos que se estaban creando. En efecto, si se repetía el principal problema de la preguerra (que mantuvo deficitarias las balanzas de pagos de los países deudores de manera sostenida), el Fondo no podrían lidiar con ello. Si bien era cierto que para evitarlo se requería paridades cambiarias estables, las condiciones artificiales generadas durante la guerra en la mayoría de países (incluyendo deudas y préstamos acumulados) hacían muy difícil que esas paridades estables se establecieran bajo condiciones de mayor libertad económica y de eliminación, en lo posible, de controles gubernamentales. La delegación peruana consideraba que era un pre-requisito abordar esa problemática. (Op. cit. p 742).

Por lo demás, debía considerarse que la recuperación productiva de los países más pequeños, requeriría de la importación de grandes cantidades de bienes de capital para reponer activos. Ello tensaría los tipos de cambio y requeriría asistencia de largo plazo. No siendo éste asunto del Fondo, sí implicaría al Banco de Reconstrucción y Desarrollo que tendría que comprometerse con esos largos plazos. En ese marco, los países que afrontaran esta problemática sólo podrían cumplir con las obligaciones comprometidas cuando aquella dificultad hubiera sido superada. (Op. cit. 743).

En consecuencia, el Fondo no podía simplemente asumir que estos problemas, que eran desiguales para cada país, no se presentarían. Al respecto, el delegado peruano advertía que, si los problemas de la desmovilización en las economías grandes generaban disrupciones, la eventualidad de que la contracción económica deviniera en depresión golpearía especialmente a los países pequeños exportadores de materias primas (Op. Cit. 744). En ese caso, si los acuerdos del Fondo estuvieran vigentes, el ámbito decisorio de estos países sería muy restringido. Y si éstos tuvieran que abandonar el patrón oro no ortodoxo como último recurso reemplazándolo, como en

la preguerra, por tipos de cambio flexibles, se habría comprobado que las políticas del Fondo no eran del todo apropiadas para los países chicos.

En ese caso, el Fondo expresaría su malestar con los países chicos como no lo haría si los países grandes, en el marco de una crisis, recurrían a políticas fiscales no coincidentes con las recomendaciones de la entidad multilateral para salvar la situación.

Estas eventualidades generaban dudas sobre las posibilidades de tener éxito en el ámbito monetario “a menos que el mayor progreso logre [...] evitar depresiones que afecten el bienestar de los países pequeños”. Especialmente en el caso de los productores de materias primas que dependían de unas pocas sin que nada se estuviera haciendo “para proveerlas con mercados con los que pudieran contar y con capacidad de absorber cantidades suficientes a precios razonables”. (Op. Cit 745)

Si estos problemas no eran afrontados, la eficacia de la cooperación monetaria internacional sería menor en tanto esos problemas se traducirían en déficits de balanza de pagos de países deudores generando desequilibrios que el Fondo no puede remediar. Ello evidenciaría que “la diferencia básica entre grandes economías industriales y países productores de materias primas no es siempre atendida adecuadamente”. (Idem)

Al respecto, sostuvo el delegado peruano, era evidente que la solución radicaba en la diversificación económica de los países pequeños. Ello requeriría de la asistencia del Banco de Reconstrucción y Desarrollo y de la protección de las economías pequeñas frente a la competencia desleal generada por grandes centros que inhibían la industria naciente en aquellas economías. Este problema demandaba una mayor y más comprehensiva atención cooperativa.

El delegado peruano concluyó afirmando que si bien “nadie puede divergir” de los “Propósitos y Políticas del Fondo” como aparecía en la Declaración Conjunta de los expertos, “el instrumental en cuestión no daba la impresión de ser suficientemente comprehensivo para lograr estos objetivos”. (Op Cit. p 746). En consecuencia, si la estabilización monetaria no bastaba, para lograr una exitosa cooperación monetaria internacional se requería de nuevos esfuerzos para lograr “mercados apropiados para

productos básicos de los cuales tantas economías dependen y asegurar la plena producción y empleo y prevenir la ocurrencia de depresiones severas” (Op. cit. p. 747).

Al reiterar su disposición a la cooperación económica internacional, la Delegación peruana en Bretton Woods expresó serias críticas a los instrumentos monetario y de reconstrucción y desarrollo emergentes adelantándose no sólo a su posterior participación en el Consejo Económico y Social de la ONU sino también a planteamientos que la CEPAL elaboraría posteriormente. Como es evidente, la aproximación de la Delegación peruana a la conferencia de Bretton Woods fue menos orientada a la especificidad técnica de la gestión monetaria y más orientada al abordaje comprehensivo de los problemas de los países pequeños productores de materias primas en la postguerra que, ya en 1944, se consideraba bien diferenciada de la de las economías mayores.

3.3. CONSIDERACIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE BRETTON WOODS

A pesar de que en Bretton Woods la argumentación peruana se orientó principalmente a procurar un abordaje comprehensivo a la temática de la conferencia, las consideraciones sobre el Fondo Monetario Internacional en el Perú tuvieron un carácter esencialmente descriptivo quizás porque aquéllas se expresaron en el ámbito técnico del Banco Central de Reserva. (Exposición del Banco Central de Reserva del Perú con Relación a la Participación del Perú en el Fondo Monetario Internacional en Revista Peruana de Derecho Internacional, Tomo VI, Julio-Diciembre de 1946, Nos 21-22)

En el contexto de la aprobación en el Congreso (en diciembre de 1945) de la participación del Perú en Bretton Woods, el Sr. Francisco Tudela, presidente del Directorio del Banco Central de Reserva (BCR), explicó los detalles técnicos de la misma. El FMI tendría por objetivo “obtener la estabilidad de los cambios internacionales”. Los estados miembros podrían obtener la “moneda extranjera que les hiciese falta a cambio de su propia moneda conforme a las paridades establecidas”. El FMI eliminaría la “especulación perturbadora”, inhibiría las “depreciaciones artificiales” y

contribuiría a la estabilidad de todas las monedas nacionales. El FMI sólo intervendría “cuando se presente escasez de moneda extranjera” y no en las transacciones ordinarias.

La cuota peruana en el momento de la constitución del FMI sería de US \$25 millones siendo el aporte en oro de alrededor de US \$3 millones y el resto en soles al tipo de cambio de la paridad de cambio establecida en 6.50 soles por dólar. La paridad del oro con el dólar sería de US \$35 dólares por onza. El Perú sólo podría “contraer una deuda igual al monto de su cuota” (el máximo permitido) “en el transcurso de 5 años” por necesidades de balanza de pagos.

El depositario de la parte en moneda nacional sería el BCR y, de acuerdo a lo dispuesto generalmente por el FMI, “por lo menos” la mitad de las existencias en oro se depositaría en la entidad donde domicilie el Fondo (el Sistema de Reserva de los Estados Unidos) sin que peligre el oro intangible. Se consideró que el total de los aportes generales de oro ascendería a US \$1643 millones de los cuales se depositarían en el FED “cuando menos” US \$821.5 millones. Sin embargo, para que los objetivos del FMI pudieran cumplirse a plenitud se requería “sólidas condiciones internas”.

En 1946, sin embargo, estas condiciones no fueron favorables en tanto el mundo afrontó serios problemas de inflación y las condiciones internas fueron calificadas por el presidente Bustamante y Rivero como “peculiares y graves”. Con “finanzas flojas”, una economía “incipiente y feudal”, un mercado externo “con limitaciones de demanda y de precio”, carencia de manufactura propia, recursos insuficientes para importaciones, “drenaje de divisas”, carencia de capital nacional y “escasez de brazos” para avanzar en la “industria extractiva”, el Perú dependía del extranjero “para el abastecimiento de algunas de nuestras necesidades vitales en el orden de los alimentos”. (Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Dr. José Luis Bustamante y Rivero ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1946 en Mensajes Presidenciales, Oficina de Participación Ciudadana del Congreso). La necesidad de una atención más comprehensiva a los requerimientos de los países pequeños reclamada por la delegación peruana en Bretton Woods se hacía patente.

4. DUMBARTON OAKS

Las Conversaciones de Dumbarton Oaks (Washington DC), que culminaron con las “Propuestas para el Establecimiento de una Organización Internacional”, se realizaron entre el 29 de setiembre y el 7 de octubre de 1944. En base a esas propuestas se llevó a cabo la Conferencia de San Francisco que adoptó la Carta de las Naciones Unidas.

Las “conversaciones” de 1944 se desarrollaron sólo con el concurso de los representantes de las tres grandes potencias vencedoras (Estados Unidos, la URSS y el Reino Unido) a las que se sumó la República de China (nacionalista). Sus resultados serían presentados luego al resto de la comunidad internacional como base para la discusión de una organización internacional para mantener la paz a través de medidas colectivas, desarrollar relaciones amigables entre las naciones y lograr cooperación internacional para solucionar problemas económicos (Capítulo I de las Propuestas en *Yearbook of the United Nations 1946-1947*).

Las “conversaciones” se desarrollaron en dos partes. En la primera sólo participaron Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética (21 de agosto-28 de setiembre) y en la segunda se incorporó China (29 de setiembre- 7 de octubre) de 1944. Las “propuestas” no fueron presentadas inmediatamente y cuando ello ocurrió, el Departamento de Estado solicitó los comentarios correspondientes de los interesados (*Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1944, General, Volume I 500.CC/10-744: Circular telegram*).

Los representantes de las Repúblicas Americanas discutieron con el Departamento de Estado, en el transcurso del último trimestre de 1944, los contenidos del documento con el propósito de clarificar conceptos y absolver inquietudes. Ese proceso incluyó el anuncio por ese Departamento de la convocatoria de los cancilleres de los “países cooperantes en el esfuerzo de guerra” para discutir adicionalmente los “temas principales” que habían sido tratados en Washington DC con el propósito de que aquéllos pudieran concurrir a una “conferencia general sobre organización internacional con pleno entendimiento de los puntos de vista de cada uno”. Al respecto el Departamento de Estado informó que, hasta el momento previo al anuncio

referido, sólo nueve países (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Haití, México, Panamá, Uruguay y Venezuela) habían presentado consideraciones sobre las “propuestas” de Dumbarton Oaks (Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1944, General, Volume I Lot 60–D 224, Box 54: ISO 243).

Esa reunión, cuya fecha ni organizador fueron mencionados en ese momento, sería la Conferencia de México (Chapultepec) de marzo de 1945.

5. CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE LOS PROBLEMAS DE LA GUERRA Y LA PAZ (CHAPULTEPEC) ANTERIOR A LA CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO

Si la participación peruana en la Conferencia de Bretton Woods no reflejó ni coordinación ni prioridad regionales, luego de las Conversaciones de Dumbarton Oaks y con anterioridad a la Conferencia de San Francisco, el posicionamiento regional frente al proceso de construcción de una organización internacional de carácter global cobró una nueva dimensión.

En efecto, la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz celebrada entre el 28 de febrero y el 8 de marzo de 1945 en México (Chapultepec), tuvo ese carácter. Y sus propósitos pueden resumirse en tres objetivos: recuperar y consolidar los principios de las conferencias interamericanas de la pre-guerra como base principal de la nueva inserción regional en el mundo, articular la racionalidad de cada una de las Repúblicas Americanas en relación al nuevo orden institucional de la postguerra y establecer los parámetros con los que estas Repúblicas se conducirían en el período de reajuste político y económico de la denominada “transición” post-bélica.

Luego de las consultas respectivas entre los gobiernos de las Repúblicas Americanas “que forman parte del grupo de Naciones Unidas y Asociadas”, la conferencia fue convocada a través de una invitación del canciller mexicano, Ezequiel Padilla, en nombre del presidente Manuel Ávila Camacho. La invitación al Perú tuvo como destinatario al presidente Manuel Prado a través del canciller Manuel Gallagher quien aceptó en nombre del presidente. La respuesta peruana incluyó la aceptación del

temario propuesto sobre medidas complementarias para intensificar el esfuerzo bélico hasta la “victoria completa”, el “examen de los problemas relativos a la organización internacional para el mantenimiento de la paz y de la seguridad colectiva” (indicando la articulación de la organización mundial con el sistema interamericano) y los “problemas económicos y sociales de América” (incluyendo la cooperación económica durante la guerra, métodos para desarrollarla y la problemática argentina sobre su participación en la Conferencia de San Francisco que había sido cuestionada por las potencias vencedoras en relación al comportamiento de su gobierno durante la guerra). (*Revista Peruana de Derecho Internacional*, Febrero-Marzo 1945, N 15, Tomo V, pp. 43-115)

Al respecto se reiteró la disposición cooperativa interamericana y el reconocimiento, con “con las demás naciones amantes de la paz”, de las “propuestas” de Dumbarton Oaks constituyentes de una base valiosa para establecer esa organización y sus objetivos de “paz justa y (de) bienestar de todos los pueblos”. Al respecto las Repúblicas Americanas expresaron su “aspiración a la universalidad como ideal” en esa organización, la conveniencia de “ampliar y precisar” los principios y fines de la misma, así como los parámetros de la Asamblea General “como órgano plenamente representativo de la comunidad internacional” en armonía con el Consejo de Seguridad. En referencia a la solución de controversias, la conferencia consideró necesaria la extensión de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia y, en relación a la solución de “las controversias y cuestiones interamericanas” planteó que éstas se atendieran “preferentemente según métodos y sistemas interamericanos” (Res. XXX)

La importancia de la conferencia fue destacada por la amplitud de la participación hemisférica (110 delegados y 108 asesores, Op.cit.) y por sus resultados. Entre ellos destacan el Acta de Chapultepec de 21 de febrero de 1945 que aprobó los principios sobre condena y sanciones a los agresores “extracontinentales o no” en términos de seguridad colectiva reiterando los principios de las conferencias interamericanas de la pre-guerra; los compromisos de reorganización institucional del sistema interamericano en el ámbito de la Unión Panamericana; la reafirmación de la Carta del Atlántico de 1941; una Carta Económica de las Américas (relativas a los principios

y objetivos que guiarían a las Repúblicas Americanas hasta el final de la guerra y durante el periodo de transición posterior) y una Declaración de Principios Sociales (con cuya parte resolutive el Perú resaltó pero dejando constancia de que su cumplimiento estaría sometido a las leyes peruanas). Estas y otras disposiciones fueron objeto de 61 resoluciones.

Además, la Conferencia renovó, con mayor precisión, la distintiva condición de América y otorgó sustento al marco de los futuros tratados de creación de la OEA y el TIAR en 1947 y 1948, respectivamente.

La especial condición de las Repúblicas Americanas se definió en tanto éstas “constituyen una entidad especial por sus condiciones geográficas, por la similitud de sus instituciones y por los compromisos internacionales contraídos en diferentes conferencias interamericanas”. Sobre esa base orgánica la solidaridad se precisó “hasta el punto de que cualquier amenaza o ataque a una de ellas constituye un ataque o amenaza para todas” reiterando el núcleo de la seguridad colectiva regional. En esta perspectiva de seguridad (y de la existencia de una Junta de Defensa Interamericana), la Conferencia requirió medidas adicionales para “la mejor cooperación militar” que permitieran concurrir a la “defensa del Hemisferio Occidental” (Resolución IV). La previsión del TIAR estaba en ciernes.

La definición de la identidad de la entidad regional (que se habría proclamado también en la pre-guerra) fue sustancial para que, con la contribución del Perú, se lograra el reconocimiento del rol de los acuerdos regionales en el marco del Capítulo VIII de la Carta de la ONU siempre que éstos fueran compatibles con los propósitos de la ONU (art. 52 de la Carta).

Sobre esa base las Repúblicas Americanas pasaron también a definir, como conjunto orgánico, los “principios de la asistencia recíproca y solidaridad americana” consolidando institucionalmente los fundamentos de las conferencias interamericanas de la pre-guerra (desde 1890) y reconociendo la continuidad de aquéllos entre el período anterior a la Primera Guerra Mundial, el período bélico de 1939-1945 y el de la post-guerra. Tal fue, oficialmente, la definición complementaria de su arraigo histórico.

En ese marco, se renovaron los principios de proscripción de la conquista territorial, de no intervención, de que toda guerra o amenaza de

guerra afecta directa o indirectamente a todos los pueblos americanos y, de nuevo, que todo acto (o agresión) específica que perturbe la paz de América es una agresión a todos. Y se actualizó el antiguo arraigo de los instrumentos de consulta mutua y de solución pacífica de las controversias (conciliación, arbitraje, “justicia internacional”), el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de cada Estado americano y la fiel observancia de los tratados.

Este conjunto de principios e instrumentos incluyó específicamente a sus fuentes en la determinación de la continuidad regimental americana frente a la emergencia de la nueva organización internacional. Así se aludió específicamente a la Primera Conferencia Interamericana de 1890, la Séptima Conferencia Internacional Americana de 1933, la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz de 1936, la Octava Conferencia Internacional Americana de 1938, su Declaración de Principios Americanos y la Declaración de Lima; y la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de La Habana de 1940 ya referidas.

En ese marco la Conferencia recomendó la celebración de un acuerdo regional para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el área además de un tratado que estableciera que la violación de esos principios a través de la amenaza o agresión sería respondida con medidas específicas: el retiro de los Jefes de Misión Diplomática, la ruptura de relaciones postales, telegráficas, telefónicas y radiotelefónicas, la ruptura de relaciones económicas, comerciales y financieras y/o el empleo de las fuerzas militares para evitar la agresión.

Hacemos este recuento minucioso porque estos principios y medias fueron recogidos en la denominada “Acta de Chapultepec” (el instrumento más reconocido de la Conferencia) y porque su conjunto normativo formó parte, luego, del artículo 41 del Capítulo VII de la Carta de la ONU sobre acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. De igual manera, el principio y los medios de solución pacífica de controversias mencionados más arriba se incluyeron en parte del artículo 33 sobre arreglo pacífico de las controversias de esa Carta. El Perú fue actor de esa génesis en San Francisco en la que el Acta de Chapultepec, sin embargo, no tuvo mención suficiente.

Y si bien, en materia económica las Repúblicas Americanas, reiteraron el compromiso de movilización de recursos necesarios hasta la victoria sobre el Eje, dejaron constancia de que, una vez lograda ésta, aspiraban a que las naciones productoras de bienes de capital suministraran los equipos necesarios a las demás naciones americanas (Resolución XV). En relación a ese período de transición, las Repúblicas requerían que la liberación de los territorios ocupados por el Eje no perjudicase sus intereses (Res. XVIII), que el control del comercio fuera eliminado (Res. XX) y que los ajustes post-bélicos ceñidos a los requerimientos del FMI y otros objetivos de política económica tuvieran en cuenta los problemas especiales derivados del cese de la producción orientada al esfuerzo de guerra (Res. XXI).

A estos efectos, la Conferencia adoptó la Carta Económica de las Américas cuyos objetivos debían contribuir a elevar los niveles de vida, reducir a la brevedad las barreras al comercio y eliminar los excesos del nacionalismo económico al tiempo que se favorecía la iniciativa privada. En materia financiera la Carta procuraba un trato justo a las empresas y al capital extranjeros y promovía acuerdos de estabilización monetaria. Y en asuntos de acceso a los suministros promovía acuerdos para la distribución de excedentes de la producción cuando los hubiera. (Res. LI). No pocos de estos planteamientos habían sido expresados previamente, de manera condicionada, por la posición peruana en Bretton Woods.

6. CONFERENCIA DE SAN FRANCISCO: PARTICIPACIÓN DEL PERÚ

Luego de superar los obstáculos formales a la participación peruana en la Conferencia de San Francisco (25 de abril-26 de julio de 1945) referidos a la clarificación de su status de beligerancia durante la guerra, el Perú fue invitado a tomar parte en esa conferencia por el gobierno de los Estados Unidos en representación del Reino Unido, la URSS y la República China (Documents of the United Nations Conference on International Organization San Francisco, 1945, Volume 1).

La Delegación, presidida por el Canciller Manuel Gallagher, fue integrada por un grupo de diplomáticos (los embajadores Arturo García,

Víctor Andrés Belaúnde, Luis Fernán Cisneros y Pedro Beltrán) superior en número a los que concurrieron a Bretton Woods y también por destacados parlamentarios que concurrieron como asesores (Manuel Llosa, Vicepresidente de la Cámara de Diputados; Andrés Dasso, Senador; Juvenal Monge, Diputado). A ellos se sumaron los diplomáticos Luis Alvarado, Emilio Godoy -Secretario General de la Delegación- y Luis Alzamora). Como attaché concurreó el Sr. José Dibós y como secretarios Carlos Vásquez y Enrique Larrosa (cónsules en Washington y San Francisco, respectivamente), la Srta. Rosina Vega, José Luis de Cossío y Carlos Gibson (Op. Cit.)

Los miembros de la Delegación formaron parte de una pluralidad de comisiones y comités con que se estructuró la Conferencia. El Perú ocupó la presidencia del Comité sobre Corte Internacional de Justicia.

Como en la Conferencia de Bretton Woods, la Delegación añadió a su expresión de cooperación las clarificaciones propias de su específico punto de vista y algunas disonancias esenciales con los términos en que se constituiría la Carta.

Tras expresar el reconocimiento al esfuerzo de los aliados y señalar el fracaso de la Liga de las Naciones, el canciller Gallagher, dirigiéndose a la 8ª sesión plena de la Conferencia, señaló que la creación de la “nueva asociación”, a la que “todas las diferencias entre Estados debían serle sometidas”, debería estudiar las causas de la guerra para intentar eliminarlas y procurar “una atmósfera universal de moralidad y de cultura que hiciera imposible la guerra como medio de solución de conflictos” (Op. cit. P 357).

Sobre esa base idealista, el Canciller sostuvo que las propuestas de Dumbarton Oaks sobre acuerdos regionales debían ampliarse considerando que estos acuerdos “representarán una colaboración efectiva hacia la paz” (Op. Cit. P 565). Esa ampliación debía admitir los principios de la Declaración de Lima que sustentaban el sistema interamericano y que fueron también discutidos en la reciente Conferencia de México (ambas ya referidas en este trabajo). Sobre el particular la “regla general” debiera consistir en que “los sistemas regionales deberían emplearse para procurar conciliación o solución jurídica (de las controversias) de manera que las

medidas coercitivas fuera aplicadas sólo sobre bases excepcionales” (Idem). En ese caso tales medidas se aplicarían “dentro” del sistema regional “salvo que el conflicto (en cuestión) representara una amenaza para el mundo” (Idem).

En relación a la contenciosa consideración del veto, el Canciller consideró “entendible que las grandes potencias no quisieran admitir que el voto mayoritario (en asuntos de seguridad) las comprometiera porque tal compromiso podría implicar el origen de una nueva guerra” (Op. Cit. p 565). Pero el veto en los casos en que se requiriera unanimidad para decidir sobre una medida coercitiva “no debería producir una parálisis total o absoluta del sistema de seguridad (colectiva)”. El Canciller consideró que “no era imposible encontrar una solución que permitiera el ejercicio del... veto sin causar tal parálisis” (Idem). Sobre este punto, abundarían tanto la Comisión de Relaciones Exteriores que aprobaría la suscripción de la Carta, como veremos, como el presidente de la Delegación peruana en las primeras dos conferencias de la Asamblea General planteando una mayor oposición a esa facultad.

Luego de reiterar que la eliminación de las causas de la guerra era asunto que debe requerir “el mayor esfuerzo” teniendo como marco el respeto de los derechos del individuo, el Canciller consideró que “para que cada nación pueda vivir en paz con las demás, debe (primero) vivir en paz consigo misma”. En consecuencia, los gobiernos “deben dirigir el rumbo de los estados procurando el bienestar de sus ciudadanos, procurando su felicidad y respetando su libertad” (Op. cit p. 566). El marco liberal de planteamiento (aunque no su contenido específico) sería coincidente con la aspiración de la Comisión mencionada que, con sustanciales cuestionamientos, aprobó la Carta.

Con similar convicción liberal, el Canciller se refirió a las causas económicas de la guerra y la necesidad de evitarlas. Al respecto sostuvo que el espectro de la guerra continuaría mientras persistiese el deseo de “monopolizar materias primas, mientras se intente aislar mercados con medidas proteccionistas..., mientras se hagan esfuerzos para obtener ventajas comerciales a costa de otras naciones mediante restricciones cambiarias y esquemas que tienden a alterar el curso natural del comercio

entre estados,...mientras aranceles o subsidios establezcan barreras que impidan el libre comercio olvidando que....una protección moderada es sólo admisible para industrias incipientes que procuran procurar tiempo para su desarrollo...” En lo sustancial y con otros términos, este alegato también se había formulado en Bretton Woods (Idem).

Este alegato contra la autarquía que conduce a “situaciones insostenibles que producen catástrofe interna o lucha con otras naciones” (Idem) no sólo es de extraordinaria actualidad hoy, sino que se inscribía en la aproximación general que condujo, en su época, a la participación del Perú en la Conferencia de La Habana de 1948 sobre la Organización Internacional de Libre Comercio y en la adhesión al GATT (aunque inaplicada la primera y tardíamente suscrito por el Perú el segundo). En 1945, sin embargo, el Perú resaltaba su filiación con el libre comercio, aunque con las limitaciones de una época de reconstrucción de postguerra y marcada por la argumentación sobre la protección ad hoc de la industria incipiente referida en Bretton Woods de manera anticipada a los planteamientos posteriores de la CEPAL.

Tal posicionamiento se imbricó además en una convicción comunitaria: las bondades de la civilización occidental y cristiana. Sobre lo primero, el Canciller subrayó que, con en el triunfo de Occidente en la guerra, las grandes potencias habían confirmado que “su propósito no era dominar sino procurar cooperación”. En esto hubo parte de convicción racional pero también idealismo propio del catolicismo que entonces protegía, sin discriminación, la Constitución de 1933. En efecto, la cooperación también debía ser normada por ese “espíritu de paz, justicia y caridad predicado en Galilea (que) es la guía de nuestra civilización triunfante” enfatizó el Canciller. (Op. Cit. p 567)

En resumen, salvo por la aproximación a la problemática del veto reservado para las grandes potencias en el Consejo de Seguridad, la aproximación idealista permeó la posición peruana en San Francisco sustentada en pilares liberales (especialmente en los casos de las consideraciones sobre la cooperación y la paz, los derechos del individuo y el requerimiento del libre comercio).

6.1. DICTAMEN EMITIDO POR LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DEL CONGRESO SOBRE LA DECLARACIÓN Y CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Algo menos entusiastas fueron las consideraciones del proyecto de dictamen presentado a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso sobre la Declaración y Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que recomendó la adhesión del Perú a la Carta (Revista Peruana de Derecho Internacional Tomo V N 16 y 17, 1945).

Esa Comisión fue integrada por los senadores Alberto Ulloa S. Manuel Seoane, Héctor Boza, Ernesto Montagne, Manuel D Faura y Óscar Arrús; y por los diputados Luis Alberto Sánchez, Luciano Castillo, Pedro Dulanto, Carlos Alvarado, Fidel Zárate, Javier Belaúnde, Juan Manuel Peña Prado, Manuel R Montesinos, Pedro Aizacorbe R. y Jorge Bull.

Tal como había ocurrido en las conferencias de Bretton Woods y San Francisco, las consideraciones de la Comisión se iniciaron con un homenaje a las calidades del fallecido presidente Franklin Roosevelt. Sin embargo, el documento de debate estuvo fuertemente marcado por consideraciones que pueden ser referidas a una cierta ausencia de idealismo de la Carta a diferencia del tono impreso en algunos acápites de la presentación peruana en San Francisco.

Aunque la Comisión aprobó el dictamen, presentó al respecto un conjunto de reparos. En primer lugar, no reconoció que la Carta tuviera un carácter fundacional en tanto ésta reflejaba “analogía espiritual” con la Liga de las Naciones. Ésta, a su vez, tampoco reflejaba una idea nueva sino secular que “en forma progresivamente más completa [...] se viene expresando desde comienzos del siglo XIX” (Op. Cit. p 125).

Adicionalmente, se dijo, la Comisión no podía cometer el error de entender que la Carta “...constituye la realización de un ideal de convivencia” en tanto ella reflejaba apenas un “progreso, todavía limitado de lo que podía llamarse la civilización colectiva internacional que no ha alcanzado...el grado felizmente conseguido de las civilizaciones nacionales en casi todos los países de la tierra” (Op. Cit. p 128). Al margen de que esta afirmación no incluyera al Occidente triunfador reconocido por la Delegación peruana en

San Francisco, ésta parecía medir los términos de la comunidad internacional confundidos con los del más avanzado orden interno de los Estados. Esta confusión, además de ser un error, abrió el camino a una posición más crítica sobre la Carta.

Sin embargo, el documento reconoció dos novedades importantes en ella: el fortalecimiento de los derechos del hombre en el Preámbulo y la creación de un mecanismo para “promover el progreso económico y social” de los pueblos. Es interesante que este reconocimiento tuviera un arraigo liberal que tendería a sustentar la argumentación crítica general de la Carta (esta aproximación contrastaría luego con el dinamismo más competitivo que cooperativo que impregnó el interés de los países latinoamericanos para participar en las diferentes instancias dirigenciales de la ONU).

En relación a los asuntos de guerra, el documento consideró, con razón, que la Carta, como en el caso de la Liga, “no (le) cierra definitivamente el paso (Op. Cit. p 139) y que sus disposiciones “no son bastantes para que... no se repita el trágico acontecimientos de las últimas dos guerras mundiales” debido a la “insubordinación de las grandes potencias” y “a las divergencias entre intereses políticos y económicos” de una y otra” (Op. Cit. p 130-131).

Por lo demás, la Carta carecía de universalidad y de igualdad de trato sostuvo la Comisión.

Lo primero, “porque limita sus compromisos y beneficios a las Naciones Unidas (que combatieron en la conflagración reciente en el escenario europeo y que continuaba en el asiático). Es decir, beneficiaba excepcionalmente a las potencias vencedoras o aliadas (el documento no diferenció entre países aliados y asociados).

El documento pareció referirse, además, a cuatro tipos de discriminación aquí identificadas. La primera se derivaba de la prioridad que tendrían en el Consejo de Seguridad aquellos países que, en el caso latinoamericano, contribuyeron a la victoria en el campo de batalla como Brasil y México (Op. Cit. p. 133). Y la segunda se encontraba en la distinción entre grandes y pequeños estados en la que estos últimos “se encuentran subordinados a la calificación directiva de los grandes estados” y cuya

subordinación “se refleja (también) en la superioridad de las facultades del Consejo sobre las de la Asamblea (Idem).

La tercera discriminación, entendemos, se refirió a la carencia de igualdad implícita en la oposición de los grandes estados a respetar plenamente el principio de “igualdad soberana” reflejada en la “tendencia expansiva y dominadora de las grandes potencias que, por el acrecentamiento intrínseco de su poder, por las extensión geográfica de sus posesiones, influencia e intereses y por la propia rivalidad entre ellas, tendían cada vez más a ampliar su prepotencia y a resolver sus dificultades a costa de los estados pequeños” (Op cit p 135)

El principio de igualdad soberana era, por tanto, “insuficiente y declarativo” y representaba un evidente retroceso en su consideración (Idem). Ello se consideró manifiesto en el Capítulo V de la Carta sobre el Consejo de Seguridad que consagraba la “preponderancia de las grandes potencias vencedoras” al delegar, en ese Consejo “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales” mientras que la escasa capacidad de la Asamblea General para “discutir y hacer recomendaciones” sobre asuntos de seguridad quedaba aún más limitada por la obligación de referir al Consejo de Seguridad las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz cuando se requiera acción sobre ella (Op. Cit. pp 135-136)

Y la cuarta discriminación señalada implícitamente por el documento se derivaba de la que está impresa en el derecho de veto de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad. De estas cuatro sólo esta última discriminación fue aludida por la delegación peruana en San Francisco.

En relación al veto, el documento considerado por la Comisión fue tan drástico como lacónico: “esta es la gran grieta de las Naciones Unidas” (Op. Cit. p 139). Sin la atenuación de la crítica expresada en San Francisco, al documento le bastó resumir, con tono de censura, lo que el texto del artículo 27 implícitamente decía. Si se requería unanimidad para que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad decidieran sobre amenazas o quebrantamientos de la paz, “basta su disconformidad -que parece inevitable- para (que ese Consejo) y por consiguiente la organización

mundial no puedan hacer ninguna recomendación ni decidir ninguna medida...para mantener la paz y seguridad internacionales” (Idem).

En cambio, la referencia a los acuerdos regionales considerados por la Carta mereció la aprobación de la Comisión. Aquéllos se basaban en “una tradición americana” que se remontaba al Virreynato (“los bloques” que, por razones estratégica y económicas, subsistieron hasta 1830), al Congreso de Panamá y a las políticas posteriores de defensa continental. En efecto, a diferencia del “criterio equívoco” del Pacto de Versalles sobre acuerdos regionales, “la Segunda Guerra Mundial (había) aliviado, en forma indiscutible, la capacidad y alcance de la cooperación americana realizando su posición en el concierto de las Naciones Unidas” (Idem). En consecuencia, el documento reconoció que la Carta “salvaguarda jurídicamente” un hecho americano frente a los acuerdos europeos que no lo tenía en cuenta.

Refiriendo estas virtudes, pero en un marco esencialmente crítico, el documento recomendó la adhesión del Perú a la Carta de las Naciones Unidas (incluyendo la Declaración de las Naciones Unidas de 1942).

En resumen, el documento considerado por la Comisión entendió que la Carta “se coloca en un terreno realista en relación con la vida y el ordenamiento jurídico internacionales”. Y que, al aceptar la nueva organización, la Comisión no se engañaba respecto de las deficiencias de la Carta que, a pesar del “inmenso sacrificio de los últimos seis años, no ha podido encontrar cauces y normas que correspondan a un mayor grado de perfeccionamiento de la vida jurídica y política internacionales”,

A pesar de ello el documento reiteró una convicción de perfeccionamiento evolutivo de las relaciones internacionales porque “la aspiración a un mundo mejor” mantenía su marcha en tanto “el proceso de la civilización envuelve una progresión de mejoramiento jurídico” y, por tanto, las instituciones “llevan en sí mismas una capacidad de desarrollo y de perfección” (Ibid p 155). Por lo demás, la importancia de la opinión pública cobraba una nueva dimensión: pese a fracasos anteriores (la Liga) “los órganos democráticos de la opinión pública presionarán a los gobiernos... para que aseguren la paz garantizando la seguridad colectiva” (Idem). En ese marco, los “poderes de aniquilamiento” surgidos del “concurso destructor

de las ciencias” exigirá a los gobernantes y pueblos “un nuevo sentido de responsabilidad” para no “comprometer definitivamente la vida de las civilizaciones” (Idem).

El marco crítico referido a la nueva génesis regimental atajado por una convicción evolutiva de la humanidad no hizo referencia a la perspectiva fuertemente idealista de las fuentes interamericanas. Esa dicotomía entre la calidad escasamente idealista del régimen emergente y la evolución de la civilización, que también contrastó con la posición del Perú fuertemente ligado a la causa aliada en la conflagración mundial, orientó quizás la posición peruana frente a las Conferencia de San Francisco condicionada por la convicción de que el orden a establecerse debía ser mejorado. En ello el ámbito regional debería tener una participación acorde con sus antecedentes. Bajo estos parámetros la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso aprobó la adhesión del Perú a la Carta de la ONU.

7. PARTICIPACIÓN DEL PERÚ EN LAS PRIMERAS REUNIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (LONDRES Y NUEVA YORK, 1946)

Los términos de la participación del Perú en las dos partes de la primera reunión de la Asamblea General de la ONU son útiles para cotejar la consistencia de los puntos de vista de la Delegación peruana en ambas participaciones (y la de éstas con los términos con los que consideró la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso en el proceso de aprobación de la Carta de la ONU).

El Dr. Manuel Ulloa S., presidente de la Delegación peruana en ambas partes de la mencionada Asamblea (la primera realizada en Londres en enero de 1946 en y la segunda en octubre de ese año), reportó que las relaciones internacionales habían experimentado “un corto pero accidentado camino” en ese intervalo (Discurso pronunciado por el Doctor Alberto Ulloa, Presidente de la Delegación del Perú, a la Asamblea General de la ONU reunida en Nueva York en la Sesión de 24 de octubre de 1946 en *Revista Peruana de Derecho Internacional*, Julio-Diciembre 1946, Tomo VI Nos 21 y 22).

En efecto, en Nueva York el Dr. Ulloa expresó que “las grandes potencias, o algunas de ellas, han marcado una supremacía en las cuestiones mundiales en forma que seguramente deriva de una interpretación excesiva de los hechos y de un exceso de sensibilidad puesto al servicio de un exceso de aspiración. Así como el peligro de las pretensiones desproporcionadas, que eran lógicas, de los estados pequeños, cuya posición internacional resultaba colectiva e individualmente disminuida, ha sido en realidad una expresión de superioridad de los grandes Estados...”. Ésta disminución “ha venido a sumarse a los privilegios para ellos (los grandes Estados)”, (derivados) “tanto del hecho de la victoria como del derecho que les creaba la Carta de las Naciones Unidas” (Op Cit. SPDI Julio-Diciembre 1946. p 304).

Esta afirmación, concordante, en esencia, con la opinión de la Comisión de Relaciones Exteriores contrastó con el matiz con el que el Dr. Ulloa se refirió a esa problemática en la reunión de Londres. Al referirse a ésta en Nueva York el Dr. Ulloa recordó haber expresado que “dentro de las Naciones Unidas [...] las grandes potencias [...] (debían estar convencidas) de que el exceso de sus privilegios y derechos conduciría a una dictadura internacional y que es necesario, por otra parte, que las pequeñas potencias tengan conciencia de que el exceso de sus aspiraciones conduciría a la anarquía internacional” (Op cit. p 303). Las acciones derivadas de la diferencia fundamental entre unas y otras debía moderarse mediante el esfuerzo de todos. En la segunda reunión de la Asamblea General, el Dr. Ulloa era más pesimista sobre esa posibilidad.

Es más, si en la primera reunión en Londres, el Dr. Ulloa sostuvo que “nosotros (el Perú) somos optimistas porque hemos visto de cerca la afirmación del deseo de que no se vuelva a otra hecatombe” (Exposición efectuada en el Senado de la República, el 18 de marzo de 1946, por el Presidente de la Delegación del Perú ante la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas en Revista Peruana de Derecho Internacional Enero-junio 1946 Tomo VI N 19-20, p 39), en Nueva York ese optimismo parecía matizado por la consolidación institucional del poder de las grandes potencias que parecía haber superado la conciencia del privilegio mientras la condición de las pequeñas potencias, al margen de sus responsabilidades, era también una consecuencia de la conducta de las mayores.

Entre una y otra reunión el optimismo liberal había cedido paso a la constatación del realismo interestatal que se expresaba, a su vez, en una falta de armonía derivada de la “confrontación de los intereses de los grandes estados y (de) las diferencias creadas por la nueva organización” que amenazaban con crear “un abismo espiritual” (Op. Cit, SPDI Julio-Diciembre 1946, p. 304). En él “todas las expresiones de igualdad que no sean las simples fórmulas declarativas...están zozobrando...en un movimiento de absorción...por parte de los grandes estados” (Idem).

Tal desencanto experimentado en la reunión de Nueva York se expresaba también en otra consideración realista: las grandes cuestiones internacionales no se discutían “en razón de la justicia estricta ni en la forma mejor para cautelar la paz” sino que se resuelven por dos razones: “en primer lugar (en función) de los intereses de los grandes estados juzgados exclusivamente por ellos mismos al influjo de una política dominadora...” y en segundo lugar, “se resuelven a la luz de las ideologías que, con distinta forma y contenido, vuelven a enfrentarse en la historia (Ibid. pp304-305).

Esta realidad contrastaba, además, con la impresión que el Dr. Ulloa había recogido en la reunión de Londres sobre la existencia de factores políticos y espirituales que atenuaría las diferencias entre grandes y pequeños. En Londres ese factor político implicaba una cierta tolerancia: “esta vez ha habido acierto en posponer las cuestiones jurídicas de la paz para evitar rozamientos entre los grandes estados” (Op. cit. SPDI Enero-Junio 1946, p 27).

Es más, en Londres las razones de poder no sólo parecían atenuadas por ese factor político sino por el derrotero funcional (u operativo) de la organización que el Dr. Ulloa había percibido. A ello contribuía el factor espiritual que indicaba que “parece existir una conciencia humana distinta de la conciencia nacional, por la que los Estados están dispuestos a cooperar haciendo que la conciencia nacional se humanice [...] como consecuencia de la conflagración...” (Idem).

En ese marco londinense, el Dr. Ulloa asignaba al rol de América Latina un doble potencial influyente. El primero era cuantitativo: con 20 participantes de 51 con una “conciencia jurídica internacional” distinta, su

capacidad de voto era indispensable. Es más, la agrupación fue estimada como “la sexta gran potencia” sin la que “no hay posibilidad de votación (si es que su opinión) no se considera” (Op. Cit, SPDI enero-Junio 1946, p 29). El segundo fundamento dependía de la capacidad de organización latinoamericana siempre que no hubiesen “discrepancias de tipo interamericano ni (que) tampoco se presente la intriga o simplemente la imposición un poco dominante de los Estados extra-continenciales o de un Estado continental (Idem).

Con el espíritu matizadamente congregante percibido en Londres, el Dr. Ulloa destacó los problemas vinculados a la falta de universalidad de las Naciones Unidas relacionada con los derrotados y con la neutrales que generaba exclusión. Sobre lo primero, Ulloa advirtió que en relación a los Estados “que han perdido su personería internacional”, los vencedores tendrían que devolverla por “evolución natural (o) por propia voluntad” (Ibidem. p 24)

Y en relación a los estados neutrales que no pertenecían a la ONU (entre los que, al margen de Suiza, Suecia o Turquía, España tenía especial significado para el Perú) afirmó que durante la guerra esa neutralidad no condujo a “resentimiento apreciable de los vencedores” (ésta no pareció ser la opinión de la Unión Soviética). Ya en Nueva York, el Dr. Ulloa sostuvo al respecto que “el Perú piensa que todos los Estados deben, gradualmente, formar parte de las Naciones Unidas siempre que su sistema político no sea contrario a las nuevas bases esenciales de la comunidad internacional” teniendo en cuenta, además que los neutrales había contribuido de alguna manera a la victoria al no haberse alineado con los beligerantes antidemocráticos.

La espinosa cuestión del veto fue tratada por el Dr. Ulloa también en Nueva York cuando el optimismo congregante había menguado. El veto, que había preocupado a la Delegación peruana en San Francisco y a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, debía replantearse en tanto su objeto ya no eran sólo los asuntos que pudiera arriesgar la paz internacional, sino que “se extiende a otras cuestiones cuya importancia, dentro de la objetividad general, no es justificable” (Op. cit. SPDI Julio-Diciembre 1946, p. 304). Es más, el rechazo del veto, sostuvo Ulloa, “se va generalizando por rebeldía y

abuso del derecho” y si éste “continuara ejerciéndose...de manera extensiva y contraria a su único fundamento aceptable, que es el concepto leal y prudente de la seguridad, una nueva generación de hombres de Estado.... habría fracasado en el ideal wilsoniano de hacer del mundo un lugar seguro para la democracia (y para) el emocionante ideal de Franklin Roosevelt (que aspiraba a) que los hombres pudieran vivir sin temor” (Op Cit, p 305).

En consecuencia, era necesario “ir a una gradual sustitución de la preponderancia que significa el veto, que es anteponer la política internacional (sobre) la justicia internacional” igualmente aplicada a todos los estados (Op. Cit. p 306). Y para que el veto se aplicará sólo en los casos en que considerase comprometida la seguridad, el concepto de seguridad “debe ser preferentemente objetivo y no subjetivo y...debe estar referido a amenazas o peligros verosímiles y no a deducciones arbitrarias (Op cit. p 307)

Tal replanteamiento, entre otros puntos, implicaba la necesidad de reformar la Carta para reparar “defectos susceptibles de corregirse”. Sin embargo, en ese momento la reforma no era aconsejable porque “es demasiado frágil todavía la arquitectura jurídica y está demasiado reciente el restablecimiento de la paz” cuya innovación inmediata “corría el riesgo de reabrir el debate,,,sobre un suelo inestable” (Op Cit p. 307).

A pesar de los cambios percibidos por el Dr. Ulloa sobre las realidades de la cooperación y del poder en las dos partes de la primera Asamblea General de la ONU, la oposición franca a desbalances y privilegios no estuvo exenta de prudencia, tan enfatizada por él al definir la posición del Perú.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el tránsito hacia la Segunda Guerra Mundial el Perú contribuyó a organizar la posición hemisférica en el marco de conferencias interamericanas y de la Unión Panamericana. Hoy, en el tránsito hacia un nuevo sistema internacional, ni esa opción existe ni el marco hemisférico es propicio para semejante convergencia. Al respecto, es necesario intensificar la cooperación con los países coincidentes del Hemisferio.

En aquel proceso, las Repúblicas Americanas consideraron que la comunidad de principios que habían adoptado orgánicamente desde 1890 las distinguía como entidad del resto del mundo a pesar de divergencias de intereses nacionales generalmente de carácter fronterizo. La seguridad colectiva, las políticas de neutralidad y de rompimiento con el Eje se adoptaron en ese marco. Hoy ese marco institucional se ha debilitado sustancialmente, los principios comunitarios no se aplican y los intereses ligados a la seguridad colectiva regional no son reconocibles. En consecuencia, es necesario vigorizar principios y redefinir intereses entre países coincidentes antes de que se redefina el sistema consolidando algún tipo de multipolaridad o el proceso de reordenamiento global adquiera liderazgos y dinámicas inabordables para las medianas y pequeñas potencias americanas.

Los términos de la seguridad colectiva regional activaron la solidaridad hemisférica cuando Estados Unidos, que no era un hegemon global, fue atacado e ingresó a la guerra. El Perú, adquirió su estatus de beligerancia en el marco interamericano. Hoy aquellos términos de convergencia y seguridad han desaparecido, mientras Estados Unidos que ya no es un hegemon global, no genera cohesión suficiente y el escenario hemisférico se fragmenta. En consecuencia, quizás sea una tarea de los países coincidentes del área recuperar la cooperación de Estados Unidos con América para, bajo términos de mayor autonomía, fortalecer un centro de gravedad, reducir el riesgo de los estados flotantes y lograr masa crítica necesaria en el proceso de redefinición sistémica.

La participación del Perú en la construcción del orden internacional regimental de la postguerra, gestado principalmente en la conferencia de San Francisco, fue coordinada en una sola conferencia interamericana con mayor urgencia normativa que en los desarrollos de la preguerra. El Perú contribuyó a la gestación de ese orden planteando requerimientos de igualdad jurídica efectiva, universalidad de cobertura, limitación del veto y de atenuación de las diferencias existentes en la ONU entre grandes y pequeñas potencias. Esos planteamientos fueron reiterados durante la Guerra Fría. Hoy esas preocupaciones han decaído en la agenda peruana en un contexto de fragmentación sistémica mientras aquéllas se debaten en

foros en el que el Perú no participa y el interés nacional se proyecta de manera más singular que colectiva, Es necesario considerar esta situación que es más cercana al escenario de 1919.

La participación del Perú en la conferencia de Bretton Woods, no fue coordinada decisivamente en el ámbito interamericano. La convergencia con los requerimientos de estabilidad monetaria se realizó con serias advertencias sobre la vulnerabilidad de las economías pequeñas. La problemática advertida se materializó durante la Guerra Fría, las preocupaciones correspondientes tendieron luego a disolverse en el escenario de la nueva globalización y se están replanteando hoy en foros en los que el Perú participa sólo en términos de generación de interdependencia indiferenciada. Es necesario definir una posición al respecto.

En los ámbitos de la pre-guerra, del período de conflagración y de la postguerra inmediata, los valores fundamentales del Estado estuvieron incuestionablemente arraigados en Occidente. Hoy esa convicción civilizatoria parece debilitarse. En consecuencia, es necesario recuperar ese sentido de identidad esencial (que incluye la relación con Europa y algunos países asiáticos) con Latinoamérica en el centro.

REFERENCIAS

- Banco Central de Reserva del Perú. (1946). *Exposición del Banco Central de Reserva del Perú con relación a la participación del Perú en el Fondo Monetario Internacional*. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 6(21–22), julio–diciembre.
- Barreto, E. G. (1943a). *Los lineamientos generales de un sistema monetario y bancario panamericano y los planes monetarios de post-guerra*. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 2(8), abril–junio, 1943
- Barreto, E. G. (1943b). *Los planes monetarios de post-guerra*. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 3(10), octubre–diciembre, 1943.
- Congreso de la República del Perú. (1942, julio 28). *Mensaje del Presidente del Perú, Doctor Manuel Prado y Ugarteche, al Congreso Nacional*. https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1942
- Congreso de la República del Perú. (1945). *Dictamen emitido por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso sobre la Declaración y Carta de las Naciones Unidas*. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 5(16–17).
- Congreso de la República del Perú. (1945, julio 28). *Mensaje del Presidente del Perú, Doctor Manuel Prado y Ugarteche, al Congreso Nacional*. https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1945
- Congreso de la República del Perú. (1946, julio 28). *Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Dr. José Luis Bustamante y Rivero, ante el Congreso Nacional*. https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1946
- Declaración de los principios de la solidaridad de América. (1938). *Octava Conferencia Internacional Americana, Lima – 1938*. <https://www.dipublico.org/15744/declaracion-de-los-principios-de-la-solidaridad-de-america-octava-conferencia-internacional-americana-lima-1938/>
- Revista Peruana de Derecho Internacional*. ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222
Tomo LXXVI, septiembre-diciembre 2025, No.181, pp. 161-202
DOI: <https://doi.org/10.38180/rpdi.v75i181.981>

- Declaración general de neutralidad de las Repúblicas americanas. (1939). *Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Panamá – 1939*. <https://www.dipublico.org/15798/declaracion-general-de-neutralidad-de-las-republicas-americanas-primera-reunion-de-consulta-de-ministros-de-relaciones-exteriores-panama-1939/>
- Invitación del Gobierno del Perú a las Repúblicas americanas. (1938). *Octava Conferencia Internacional Americana, Lima – 1938*. <https://www.dipublico.org/15125/invitacion-del-gobierno-del-peru-a-las-republicas-americanas-a-hacerse-representar-en-la-octava-conferencia-internacional-americana-de-lima-octava-conferencia-internacional-americana-lima/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (1945). *Comunicado Oficial: Se declara el estado de beligerancia entre el Perú y Alemania y Japón*. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 5(15), enero–marzo, 1945.
- Ruptura de relaciones diplomáticas. (1942). *Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Río de Janeiro – 1942*. <https://www.dipublico.org/16054/ruptura-de-relaciones-diplomaticas-tercera-reunion-de-consulta-de-ministros-de-relaciones-exteriores-rio-de-janeiro-1942/>
- Sociedad Peruana de Derecho Internacional. (1945). *Conferencia Interamericana sobre los problemas de la guerra y de la paz*. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 5(15), 43–115, 1945.
- Ulloa, A. (1946). *Discurso pronunciado en la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en Nueva York, sesión del 24 de octubre de 1946*. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 6(21–22), julio–diciembre, 1946.
- Ulloa, A. (1946). *Exposición efectuada en el Senado de la República el 18 de marzo de 1946 sobre la participación del Perú en la Asamblea General de la ONU (Sesión de 17 de enero de 1946)*. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 6(19–20), enero–julio, 1946.

- Unión Monetaria Internacional Americana. (1889). *Primer Conferencia Internacional Americana, 1889*. <https://www.dipublico.org/12802/union-monetaria-internacional-americana-primer-conferencia-internacional-americana-1889/>
- United Nations. (1945). *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945 (Vol. 1)*. <https://digitallibrary.un.org/record/1300969?v=pdf>
- United Nations. (1946–1947). *Yearbook of the United Nations 1946–1947 (Conversaciones de Dumbarton Oaks)*. <https://digitallibrary.un.org/record/860253?ln=en&v=pdf>
- United States Department of State. (1942). *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1942, General; the British Commonwealth; the Far East, Volume I: Draft Joint Declaration*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1942v01/d8>
- United States Department of State. (1944a). *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1944, General, Volume I: Circular telegram (500.CC/10–744)*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944v01/d514>
- United States Department of State. (1944b). *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1944, General, Volume I: Lot 60–D 224, Box 54: ISO 243*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944v01/d526>
- United States Department of State. (1945a). *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1945, The American Republics, Volume IX: Entry of Peru into a state of belligerency with the Axis Powers and adherence of Peru to the United Nations Declaration*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v09/ch88>
- United States Department of State. (1945b). *Entry of Peru into a state of belligerency with the Axis Powers and adherence of Peru to the United Nations Declaration. Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1945, The American Republics, Volume IX*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v09/d1068>
- Revista Peruana de Derecho Internacional*. ISSN: 0035-0370 / ISSN-e: 2663-0222
Tomo LXXVI, septiembre-diciembre 2025, No.181, pp. 161-202
DOI: <https://doi.org/10.38180/rpdi.v75i181.981>

- United States Department of State. (1945c). *The Acting Secretary of State to the Ambassador in Peru (White, Washington). Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1945, The American Republics, Volume IX*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v09/d1072>
- United States Department of State. (1948). *Proceedings and documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1–22, 1944 (Vol. 1, p. 436)*. https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/books/1948_state_bwood_v1.pdf