

**Carlos Buller Vizcarra**

*Doctor en historia por la École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Ministro en el Servicio Diplomático de la República y profesor de la Academia Diplomática del Perú.*

# Independencia y política exterior

## RESUMEN

Trascendiendo la perspectiva de lo nacional, se explora el contexto en el que se desplegó la política exterior temprana del Perú. En este sentido, la atención se dirige hacia las tendencias globales en curso, al ámbito regional del proceso que condujo a la independencia y la compleja situación interna en la que se debatía el país en el alba de su independencia. A partir de este análisis se concluye en que las primeras acciones de la diplomacia peruana estuvieron fuertemente condicionadas por la necesidad de hacer frente a complejos desafíos, incluyendo el de la supervivencia del país.

### Palabras clave:

Independencia, historia diplomática, política exterior, contexto global, república temprana

## ABSTRACT

Beyond a national perspective, the article explores the context wherein early Peruvian foreign policy took place. Attention is focused on ongoing global tendencies, the regional process that led to independence, and the complex domestic situation developing on the outset of independence. The analysis concludes that the first actions by Peruvian diplomacy were strongly conditioned by the need to face complex challenges, including the survival of the country.

Key words: Independence, diplomatic history, foreign policy, global context, early republic

# 1. Introducción

La globalización y el vertiginoso auge tecnológico de las últimas décadas han marcado profundamente las relaciones internacionales de nuestros tiempos y constituyen un formidable desafío para la política exterior, que se ha visto obligada a adecuarse a un mundo cambiante, complejo y multiforme. Los paradigmas tradicionales que ubican al Estado soberano en el centro de la ecuación internacional y al poder como el principal –si es que no el único– vector de relacionamiento entre ellos, no alcanzan para abarcar la realidad contemporánea. Tanto el escenario y los actores, como las reglas y los temas de agenda, se han multiplicado y parece como si lo que hasta poco parecía un juego de billar se desplegara ahora en el intangible mundo de la realidad aumentada.

Esta transformación ha tenido un correlato en la teoría de las relaciones internacionales, que ha ido evolucionando a la par. Como se sabe, esta disciplina es relativamente joven y surgió de la necesidad de entender lo que le había sucedido al mundo después de la traumática primera guerra mundial, a efecto de encontrar la manera de evitar que algo similar volviera a suceder (Baylis, Smith y Owens, 2008). El casi inmediato estallido de una conflagración aún peor, condujo a que el gran debate en materia de relaciones internacionales se definiera en torno a la polarización realismo/idealismo. Sin pretender ahondar sobre el particular, se debe subrayar que, aun siendo opuestas, ambas aproximaciones se sustentan en los paradigmas tradicionales a los que se ha hecho referencia.

El juego de suma cero del orden bipolar de la Guerra Fría fortaleció estas aproximaciones, apenas matizadas por el marxismo, que identificó a la lucha de clases como el motor de la historia y, consecuentemente, de las relaciones internacionales. Sin embargo, fueron también apareciendo preguntas relativas a las posibilidades de cooperación entre los Estados, el papel de las instituciones, la economía y la moral, entre otras, trascendiendo la cerrada fórmula del interés nacional en términos de poder. En este sentido, si bien al referirnos a la política exterior hablamos de “la estrategia de aproximación elegida por el gobierno nacional para alcanzar sus objetivos en el campo de sus relaciones con entidades extranjeras” (Hudson, 2008, pág 12), debe quedar claro que la acción internacional no se explica de una sola y definitiva manera, pues “en el mundo social, los individuos existen al interior de potentes estructuras económicas, políticas, social, de género, raciales, lingüísticas y morales” (Smith, 2010, pág. 3).

Actualmente, la teoría de las relaciones internacionales se encuentra abierta a nuevos debates y a las más diversas aproximaciones –entre las que destacan el neorrealismo y el neoidealismo, el constructivismo e incluso propuestas más amplias como el cosmopolitismo o aquellas centradas en problemáticas específicas como el medioambiente, la raza y el género–, que responden a los diferentes aspectos que componen el constantemente ampliado universo al que dedica su atención.

Habida cuenta esta evolución, insistir en utilizar la perspectiva tradicional para el estudio de situaciones que se revelan cada vez más complejas nos dará como resultado un conocimiento limitado y parcial. Es preciso ampliar nuestro abanico de aproximaciones en lo posible y valernos del aporte de otras disciplinas. En estas páginas, en las que se pretende presentar los rasgos más visibles del marco contextual en el que la política exterior del Perú empezó a configurar sus primeras líneas de acción, además de trascender la perspectiva nacional/estatal, se deberá poner énfasis en la historia, con la que el estudio de las relaciones internacionales ha mantenido una vinculación muy estrecha. En efecto, valerse de la historia es una práctica común de su parte, aunque cabría reconocer que lo más usual desde la tienda internacionalista es utilizarla como un banco de datos y terreno de ensayo para el despliegue de teorías. Por ello, no está demás advertir que, al poner el énfasis en un marco contextual del pasado, en esta oportunidad el peso de lo histórico será el dominante. Desde esta perspectiva encontraremos que la política exterior temprana del Perú debió hacer frente a importantes y muy serios desafíos, incluyendo el de su supervivencia. De este modo, el objetivo de este artículo es sumergirse en la difícil realidad de la independencia, escapando de la idealización de la que ha sido objeto de parte de la historia tradicional, y proyectar nuestra mirada tanto en dirección de lo global como de lo local, considerando que se trata de un proceso de alcance continental que, a su vez, se encuentra integrado a los poderosos caudales de transformación histórica de la modernidad occidental.

## 2. El marco histórico de la Independencia

El estudio de la historia también ha evolucionado de manera notable. No solo se han abierto cada vez más espacios temáticos, que van desde las mentalidades y los universos imaginarios hasta los pausados movimientos

de las estructuras sociales y económicas, sino que, además, se concibe a todos ellos vinculados entre sí y, muchas veces, manteniendo relaciones de interdependencia. En este sentido, se considera que la globalización no es un fenómeno reciente, sino que se trata de un proceso que “no tiene un punto de partida ni uno de final” y que se extiende a lo largo de todo el curso de la historia humana, “empezando con las generaciones de nuestros ancestros cazadores- recolectoras, hace milenios” (Mazlish, 2006, pág. 6).

Como se observa, se desvanece aquí también la perspectiva unidireccional de lo nacional como la mejor manera de acercarse al estudio del pasado, dado que la complejidad de la realidad no es exclusiva del presente. Consecuentemente, se debe convenir en que el marco histórico de la Independencia es mucho más amplio de lo que un relato lineal tradicional nos propone, cuya persistente vigencia es probablemente la razón por la que en el Perú no se deja de debatir en torno a si su emancipación fue concedida.

Naturalmente, sí existe el espacio para el estudio de las historias nacionales. Ampliar la mirada no implica descartar aproximaciones de este tipo. La tarea es integrarlas a corrientes históricas de mayor calado de las que forman parte. En el caso particular de la Independencia, resulta fundamental dirigir nuestra atención, en primer término, hacia lo global, pues el proceso independentista formó parte de las grandes transformaciones que llevaron al mundo hacia la modernidad y el auge planetario de Occidente. Luego, a lo regional, pues se trata de un proceso de alcance continental. Y finalmente, hacia lo local para acercarnos a la tremendamente compleja situación interna del país, que aún en la actualidad resulta difícil de entender en su real dimensión.

Empecemos por lo global. En esta dimensión se desplegaron las poderosas corrientes de la modernidad. Entre ellas destacaremos la extraordinaria evolución de la economía occidental hacia el capitalismo y la industrialización, pues con ello se inclinó la balanza planetaria en favor de Occidente por primera vez en la historia. Al respecto, es importante considerar que hasta bien entrado el siglo XIX el sistema de la economía mundial estaba centrado en China, hacia donde se dirigían las principales corrientes del comercio global. A pesar del poder que alcanzaron los reinos europeos, especialmente luego de que dispusieran de los recursos humanos y materiales del Nuevo Mundo, en ningún momento anterior a esas fechas fueron capaces de ofrecer productos que realmente interesaran a los exigentes y sofisticados mercados orientales, y se veían obligados a pagar sus importaciones con dinero contante y sonante (Fernández-Armesto, 2011). Si bien existe todo un debate respecto a cuál podría considerarse como el punto de inicio de la gran divergencia que iría a definir el curso

de la historia a favor de Occidente (Pomeranz, 2000) no se abrigan muchas dudas respecto a que fue durante el siglo XIX que este proceso se tradujo en una incuestionable realidad.

Pero este proceso, en el que se observa que “primero, Occidente compró un boleto de tercera en el tren de la economía asiática, luego alquiló toda la línea férrea, y sólo en el siglo XIX logró desplazar a los asiáticos de la locomotora” (Frank, 1998, pág. 37), viene de muy lejos y tiene raíces muy profundas. En efecto, el impulso que llevó a Europa Occidental a una posición de supremacía política, económica y cultural planetaria se puede remontar hasta el siglo XI (Baschet, 2004), siendo sus hitos más distinguibles la creación de universidades, la superación de la crisis del siglo XIV, la reforma protestante, la conquista del Nuevo Mundo y la configuración del espacio atlántico como el eje de intercambios más importante del planeta. No hablamos de un cambio superficial, pues se fue gestando a partir de la reflexión filosófica y religiosa, la innovación tecnológica, una novedosa idea de éxito, así como un espíritu de superación que propiciaron una vertiginosa aceleración del comercio y, sobre todo, de la demanda y el consumo, lo que historiador holandés Jan de Vries llamó la revolución industrial (2008) y Max Weber, el espíritu del capitalismo, del que forma parte una “fiebre de adquisición sin límite y sin relación con norma moral alguna” (1964, pág. 59). Fernand Braudel se refiere a una “evolución multiseccular” de doble registro, económico y material (1979, pág. 15).

Estos poderosos caudales históricos convergieron en el siglo XIX, configurando un período de cambios que Eric Hobsbawm llamó la era de la revolución, el cual supuso “la mayor transformación en la historia humana desde los remotos tiempos en que los hombres inventaron la agricultura y la metalurgia, la escritura, la ciudad y el Estado” (1991, pág. 9). Entre los distintos procesos que conforman este periodo se distinguen el auge del capitalismo industrial y su contraparte, la revolución. El primero elevaría a Gran Bretaña a la condición de gran superpotencia global; la segunda conduciría a graves conflictos políticos e ideológicos en una escala global. El colapso imperial español y la independencia de sus colonias se inscribe en ambos.

Se torna igualmente pertinente prestar atención al marco regional, el segundo nivel de análisis que se propone en esta ocasión. Resulta al menos curioso que la perspectiva nacional haya gozado de una notable preeminencia en el estudio de la Independencia, dado que el proceso no tuvo tal carácter: fue incuestionablemente regional. Al respecto, lo primero que deberíamos tener presente es que la independencia de Hispanoamérica fue una de las más notables consecuencias de las grandes transformaciones a las que se ha hecho referencia. Una mirada más atenta revelará, además,

que el Nuevo Mundo en su conjunto jugó un papel de la mayor importancia en todo esto. En efecto, el ascenso de Occidente difícilmente se puede explicar sin la formidable riqueza del vasto continente que los europeos invadieron a fines del siglo XV y explotaron a lo largo de los siguientes. Recordemos cómo estaba Europa después de la crisis del siglo XIV: “era un actor marginal, de la periferia, que intentaba desesperadamente acceder a las fuentes de riqueza generadas en Asia” (Marks, 2007, pág. 67). En estas circunstancias, diferentes factores confluyeron para crear una coyuntura global que favoreció el despegue europeo, y entre ellos destaca la posibilidad de explotar de manera coercitiva abundantes recursos de ultramar, lo que “ayuda a explicar la diferencia entre el desarrollo europeo y lo que se observa en otras partes de Eurasia” (Pomeranz, 2000, pág. 4; subrayado en el original). Esta posibilidad “confirió a los europeos una ‘ventaja competitiva’ en el comercio mundial” (Bayly, 2007, pág. 93).

Esta riqueza no se limitó a los minerales. El algodón y el azúcar, las pieles, la pesca y la madera son apenas una muestra de la enorme diversidad de recursos que estuvieron disponibles, a lo que se debe añadir la explotación de mano de obra, el tráfico de esclavos y el comercio en todos sus niveles, incluyendo al contrabando. Los medios para generar riqueza fueron múltiples y empujaron el cambio. Entre ellas, resulta difícil exagerar la importancia que tuvo la plata. Gracias a ella fue posible mantener, aumentar y finalmente controlar el tráfico comercial con Oriente. Pero no solo eso: la plata operó como un acelerador económico fundamental. Jean de Vries (citado por Findlay y O’Rourke 2009: 217-218) ha podido establecer que, entre 1600 y 1650, Europa absorbió alrededor del 59% del volumen total de plata que importaba de las Américas. Es decir, no es cierto que toda ella iba a parar a Oriente (entre 1725-1750 esta proporción bajó a 46%, pero se debe considerar que para entonces la cantidad de plata había aumentado de manera considerable). El incremento del comercio, la demanda y el consumo, piezas fundamentales del desarrollo europeo, como se ha dicho, obedece en gran parte al hecho de haber podido contar con este metal, que posibilitó igualmente el desarrollo de la banca y las finanzas, que hizo de la “inerte plata de Potosí [...] la base de un sistema monetario moderno” (Ferguson, 2009, pág 55).

Mirando hacia lo local, el tercer nivel de análisis propuesto, encontraremos una situación volátil, desigual y contradictoria. Las colonias hispanoamericanas fueron fundadas sobre las ruinas de las civilizaciones originarias, que se derrumbaron ante la avalancha invasora. Con los europeos en la cima de la escala social y política, se constituyó el mundo colonial, estructurado de manera vertical y orientado a la explotación de los inmensos recursos humanos y naturales que los invasores encontraron

a lo largo y ancho de todo el continente americano. Entre sus diversas características, conviene aquí destacar el pacto político que vinculó a las colonias con la metrópoli.

Sobre el particular, es importante advertir, en primer término, que la monarquía española era una estructura compuesta por reinos y territorios, y que los espacios americanos conquistados fueron dotados de una condición jurídica particular, incorporándose a la corona de Castilla de manera perpetua en 1519. Por ello, deben ser consideradas más castellanas que españolas (Elliott, 2009). Asimismo, es preciso subrayar los altos niveles de autonomía que gozaron las aristocracias coloniales, que señoreaban con total impunidad en sus respectivas áreas de influencia en complicidad con las autoridades.

Esta situación se expresó, principalmente, en dos sentidos: por un lado, la mayor parte de las riquezas de las colonias –incluyendo el tesoro mineral– se quedaba en ellas, y no únicamente por la vía del elevadísimo fraude fiscal, sino porque económicamente las colonias alcanzaron viabilidad sin depender de la metrópoli. Por otro lado, propició que el contrabando no sea tan solo una alteración del orden monopólico, sino un componente fundamental de la economía colonial en la escala sistémica.

Como resultado, se puede decir que el pacto que permitió el equilibrio político en los espacios coloniales se basó en la tolerancia y la permisibilidad, en cuyo marco las normas se acataban, pero no se cumplían. Traducido en términos políticos y dirigiendo nuestra mirada hacia el Perú, hablamos de una fragmentación del poder que fue especialmente visible en las provincias del interior.

### 3. El colapso del orden colonial

Si bien el proceso de independencia se inició en 1808 con la crisis de la monarquía española, siguiendo la pauta de ampliar nuestra mirada, conviene remontarse algunas décadas atrás para verificar que las estructuras del orden colonial venían siendo sometidas a poderosas presiones y se habían vuelto inestables. Desde la perspectiva de la corona las colonias americanas no solo habían alcanzado niveles de autonomía intolerables, sino que eran también altamente permeables a la influencia de potencias rivales e incluso vulnerables ante la posibilidad de una invasión. El informe elaborado por Jorge Juan y Antonio Ulloa después de su visita al

virreinato del Perú entre 1736 y 1744 no deja margen para la duda: el espacio colonial no tenía cómo defenderse de amenazas directas, el contrabando ingresaba por todo lado y las autoridades en todos los niveles velaban por sí mismas antes que por los intereses de la corona (Juan y Ulloa, 2002).

Para dar fin a esta situación y hacerse de un control efectivo de sus dominios de ultramar, la corona española emprendió un ambicioso proyecto reformista. Sin ahondar en el tema, debemos resaltar: a) la reestructuración del orden político-administrativo con la creación de los virreinos de Nueva Granada (1736) y del Río de la Plata (1774); b) al reemplazo de los corregimientos del interior por las intendencias, unidades administrativas más grandes destinadas a ejercer mayor control en las provincias cubriendo el vacío de poder que dejaba la lejanía de la capital virreinal; y c) la nueva política fiscal que implicó un aumento sustancial de los impuestos ya existentes, la creación de otros nuevos y la incorporación de sectores tradicionalmente desafectos a estas cargas. Se implementó, además, una tupida red de aduanas encargadas del control fiscal, a cargo de funcionarios de origen peninsular sin ningún vínculo con la sociedad local. De hecho, durante la segunda mitad del siglo XVIII se observó un desplazamiento general de los criollos de los puestos clave de la administración colonial.

Como se puede suponer, la implementación de estas medidas no fue bien recibida en las colonias. En la práctica, se puede hablar de una ruptura del pacto que hemos descrito de manera somera, y esto es lo que vale la pena subrayar en esta ocasión. Uno tras otro se produjeron levantamientos “contra el mal gobierno”, con probada participación de miembros de la aristocracia criolla. No era la primera vez que se configuraba lo que se ha llamado una “coyuntura rebelde” (O’Phelan, 1988, pág. 24), pero en esta ocasión los alcances fueron mucho mayores, pues la renovada presión fiscal fue el factor que desencadenó la terrible rebelión de Túpac Amaru, que mantuvo el espacio andino colonial en llamas entre 1780 y 1783, con un saldo mortal que ha sido calculado en alrededor de 100.000 personas (Walker, 2014). Diversos mecanismos ligados a la explotación y el mesianismo hicieron que el descontento ligado a las reformas se tradujera en un alzamiento indígena masivo dirigido a la expulsión y/o exterminio de los españoles. Este resultado habría inhibido a los criollos de insistir en su cuestionamiento al “mal gobierno”. En efecto, más les valía mantenerse dentro del orden colonial y aceptar su renovada rigurosidad, que arriesgarse a un nuevo levantamiento que pusiera en peligro ya no su posición, sino su propia existencia.

Pero el daño al sistema estaba hecho. Además, por entonces circulaban las ideas que alentaron la independencia de las trece colonias norteamericanas y se sentían cercanos los ominosos ecos de la revolución francesa. El espíritu ilustrado permeó en los círculos académicos y sedujo a algunos miembros



de la élite criolla, mientras que causaba un auténtico pavor en otros. La polarización resultante socavó los pilares que sostenían el antiguo régimen colonial entendido como una estructura vertical e inamovible.

Es en ese marco en el que se produce la crisis de 1808, que planteó una situación inédita: si los dominios de ultramar estaban sujetos a la corona, ¿a quién revertía el derecho a gobernarlas si esta última dejaba de existir? (Guerra, 1992). En las colonias se tuvo claro que ni la Junta Central ni el Consejo de Regencia –que se conformaron en la península para cubrir el vacío dejado por la abdicación de Fernando VII– podían atribuirse ese derecho. No obstante, conviene no equivocarse, pues a pesar de ello, subvertir el orden imperial “era la última cosa que estaba en la cabeza de los americanos”, y en todos los casos “reaccionaron como leales súbditos de su rey” (Chasteen, 2008, pág. 12). Es decir, las juntas erigidas en las colonias, aun cuando expresaron de manera inequívoca su voluntad de autogobernarse, no cuestionaron la existencia del orden imperial y, por el contrario, lo intentaron proteger de la agresión de la que era objeto.

El fenómeno juntista hispanoamericano no fue un proceso unidireccional. El relato tradicional de la independencia lo señala como una expresión de la voluntad general, de la cual se iría a desprender de manera natural una ruptura con España. Como se acaba de señalar, esto no fue así. En la perspectiva subcontinental hispanoamericana se observará que las juntas se levantaron en espacios que podrían considerarse periféricos con respecto al que era el centro del poder imperial español: el virreinato del Perú. En efecto, aún a pesar de la reestructuración del espacio colonial del siglo XVIII y del hecho de que estas “periferias” eran en realidad la cabeza de importantes espacios que luego devendrían en naciones, el virreinato peruano conservaba casi intacta su supremacía política y militar en la región. Esto quedó demostrado con el papel que jugó en los años siguientes como polo contrarrevolucionario. En este sentido, el proceso de independencia se puede entender también como una subversión del orden político en el subcontinente, a efecto de terminar con la secular y odiosa preeminencia de Lima sobre el resto. Al interior del espacio peruano, sería el Cuzco, epicentro de la gran rebelión de Túpac Amaru, el que actuaría como “el foco natural de oposición tanto a Lima como a Madrid”, con el objeto de lograr “la emancipación del sur del Perú de la ineficiente y costosa maquinaria burocrática de Lima” (Fisher, 1982, pp. 122-123).

En el nivel subregional y local la situación no era tan diferente. Podemos citar el caso de Caracas, donde si bien “la clase dominante criolla” había logrado conformar una junta, “no hablaba con una sola voz”, pues estaba dividida entre conservadores, radicales, autonomistas e independentistas. Por lo demás, hacia fines del período colonial, este sector comprendía apenas el 0,5% de la población (Lynch, 1989, pp. 190 y 194). Igualmente

ilustrativo es el de la junta creada en Quito, que planteó alinearse con la junta central española como una vía para sacudirse del control virreinal de Lima y Santa Fe (Bogotá). No obstante, ninguna de las ciudades de su entorno se le adhirió. Incluso llegaron a apoyar a las fuerzas enviadas desde Lima para desactivarla y reprimir a sus líderes (Rodríguez, 2007, pp. 179-181).

Situaciones como esta nos revelan que el sistema colonial no reposaba únicamente en el orden administrativo formal y nos aleja de la narrativa tradicional. La autonomía de los espacios regionales y locales había llevado a la configuración de subsistemas, cada uno de ellos con sus propias dinámicas, en los que se pueden identificar posiciones divergentes, pugnas entre sus partes y relaciones tensas con sus respectivos centros. Simón Bolívar llegó a decir en una carta al general Santander fechada en Quito el 6 de diciembre de 1822 que “Pasto, Quito, Cuenca y Guayaquil son cuatro potencias enemigas unas de otras, y todas queriéndose dominar sin tener fuerza ninguna con que poderse mantener, porque las pasiones interiores les despedazan en su propio seno” (Bolívar, 1992, pág. 210).

A ello se sumó la guerra. Al respecto, debemos también ir más allá del relato al que nos hemos acostumbrado, que nos habla de una esforzada gesta de pueblos ansiosos de libertad. Fue mucho más que esto. Esta guerra movilizó ejércitos regulares y mercenarios al lado de milicias, guerrillas y gente común. Causó una devastación enorme, desestructurante y profunda como consecuencia de sus diversas manifestaciones y de su prolongada duración. La debemos ver como una espiral de violencia en la que no solo tendrán lugar batallas campales, sino también revueltas y conspiraciones, levadas, represalias, matanzas y saqueos, incluyendo odio racial e ideológico. El nivel y los distintos tipos de violencia acontecidos son la mejor expresión de la extraordinaria complejidad de la realidad colonial. Reveladoramente, podemos verificar que los episodios más sangrientos no ocurrieron en los enfrentamientos entre ejércitos regulares.

Se debe destacar que toda esta violencia no estuvo limitada a conseguir el objetivo emancipatorio, lo que se comprueba con facilidad al constatar que el fin de la dominación colonial no trajo la paz. Le siguieron décadas de guerras civiles e internacionales, revoluciones y convulsiones de diverso tipo. Tal parece que a medida que el sistema colonial se fue desarticulando, se fueron liberando tensiones de orden político, territorial, social y racial que caracterizaron al mundo hispanoamericano y que yacían subyacentes bajo el permisible orden imperial, configurando para el alba republicana una realidad de polaridades cruzadas compleja y volátil en extremo.

## 4. El desafío republicano y la política exterior

A lo largo de la historia ha quedado demostrado que el colapso de un gran imperio trae consigo un largo período de inestabilidad, incertidumbre y violencia en los territorios que lo conformaron. Abundan los ejemplos, como la caída de Roma, la desaparición de los imperios austro-húngaro y otomano después de la primera guerra mundial y el colapso de la Unión Soviética. En este orden de ideas, se debe admitir que un imperio establece un orden (la *pax romana*, por ejemplo), independientemente de los medios que utilice para tal fin, y configura una realidad política en la que vive gente cuyo trabajo se encuentra articulado a la economía imperial, que forma parte de una trama social compuesta por actores imperiales y cuya seguridad depende del orden y de la fuerza de dicho imperio (Burbank y Cooper, 2010).

En este sentido, por más alentadora que hubiera sido –para muchos o para pocos– la proclamación de la independencia, no debería caber duda de que, en más de un aspecto, para las excolonias hispanoamericanas la ruptura emancipadora fue un evento traumático. De hecho, es poco probable que sus actores tuvieran claro hacia dónde se dirigían los acontecimientos que protagonizaban y no se debe descartar que al lado de algunos personajes extraordinarios puluraran todo tipo de oportunistas y aprovechadores.

La crisis resultante se dejó sentir en todos los ámbitos. Destaca en particular el efecto que tuvo sobre la economía, sobre el que volveremos más adelante. En materia política y gobernabilidad, aspectos que nos interesan de manera especial, observamos que, además de las pugnas regionales y las luchas entre caudillos, se perdió a toda la clase burocrática y con ella la institucionalidad de gobierno que había regido estos espacios por siglos, lo que explica en buena parte que las distintas repúblicas que emergieron a la vida independiente recorrieran sus primeras décadas de existencia en medio de la anarquía. Además, se debía instaurar un orden republicano basado en la ley y la igualdad de las personas, un modelo abiertamente opuesto a las prácticas políticas y sociales de antiguo régimen que estaban profundamente arraigadas. La enormidad de la tarea de hace 200 años se expresa en el hecho de que incluso en la actualidad, en muchos de los países de la región, existen todavía diversos puntos pendientes de la agenda republicana.

Es en medio de estas circunstancias que el Perú, en tanto unidad política independiente y soberana, empezó a dar sus primeros pasos en la escena internacional. El que había sido el más poderoso y rico virreinato sudamericano se encontraba devastado, lo que limitó severamente sus posibilidades. En efecto, si se asume como premisa que el margen de acción de un Estado en la arena internacional depende en gran medida de lo que sucede en el frente interno –pues la política exterior es, conforme lo anotado al comenzar, una proyección de los intereses del país fuera de sus fronteras–, es preciso reconocer que el Perú tenía un camino cuesta arriba bastante empinado y lleno de desafíos.

Estos desafíos se presentaron en los distintos niveles abordados en este artículo, lo que ratifica la pertinencia de la aproximación abierta que hemos empleado. Sin embargo, en esta parte conviene empezar al revés, es decir, desde la perspectiva nacional, pues para entrar en los asuntos de política exterior se requiere del Estado. En este sentido, cabe preguntarse: ¿es posible hablar de un Estado peruano en toda la extensión de la palabra al momento de proclamarse la independencia en 1821 –y de crear un ministerio de gobierno y relaciones exteriores–? Recordemos que un Estado implica la existencia de una unidad política soberana con capacidad de ejercer control sobre un determinado territorio y la gente que habita en él; a lo que se debe añadir el reconocimiento internacional. Considerando que por entonces –al menos hasta diciembre de 1824, con la capitulación del virrey La Serna en Ayacucho– no toda la población se adhería a la propuesta independentista, la mayor parte del territorio se encontraba bajo el control realista y ninguna de las grandes potencias había expresado su reconocimiento, resulta un tanto difícil responder a esta pregunta afirmativamente.

Podemos, pues, identificar el primer y más importante objetivo político de aquellos años: legitimar su existencia. Para ello era preciso construir y consolidar la forma y estructura de gobierno, al mismo tiempo que obtener el hasta entonces esquivo reconocimiento internacional. En este sentido, se debe entender que “la proclamación de la Independencia del Perú en Lima fue un acto político de gran trascendencia simbólica no solo retrospectivamente sino también para sus contemporáneos, aunque claramente tenía un valor formal” (Ortemberg, 2014, pág. 4010). En efecto, la elaboración de un acta constitutiva y la celebración de una ceremonia solemne que invocó a la voluntad general hizo explícito el nuevo pacto republicano. La diferencia con la experiencia juntista de una década atrás queda clara desde el momento en que se deja a un lado lo provisorio (esperar el retorno del rey) y se toman decisiones en materia de soberanía, legalidad y gobierno. La república peruana actuó en consecuencia con este objetivo al hacer todo lo que estuvo a su alcance para expulsar a las fuerzas virreinales de su territorio y enviar una misión a Europa para conseguir el reconocimiento de los principales actores políticos internacionales.

Para abordar el marco regional de la independencia en el cual se desarrolló la política exterior temprana del Perú, podemos recurrir a la perspectiva geopolítica. Lo primero a destacar en este sentido es la fragmentación del poder, pues las élites locales, ante el colapso de la administración política colonial, simplemente se hicieron fuertes en sus zonas de influencia. Fue el tiempo de los caudillos, muchos de los cuales promovieron la opción federal de gobierno. Esta fragmentación será uno de los factores que condujo a la creación de nuevos Estados independientes en las periferias de los más grandes ya establecidos, tal y como ocurriera con el colapso de Gran Colombia y la fundación de Bolivia –el fraccionamiento de Centroamérica es también un buen ejemplo de ello–. No obstante, incluso los espacios más pequeños se vieron sometidos a estas fuerzas centrífugas, como revela la cita de Bolívar a la que hemos hecho alusión arriba. De esta manera, podemos decir que, en la escala regional, un desafío común a todas las repúblicas independientes y objeto de gran preocupación fue el de la seguridad interna y la integridad territorial.

Encontraremos a continuación la conformación de un orden internacional regional. Hablamos de una estructura de relacionamiento entre unidades políticas cuyo equilibrio se establece bajo formas de legitimidad, reglas y principios que son comunes a sus miembros (Kissinger, 2014). Así como podemos distinguir un orden similar en la antigua Grecia en el que interactuaron las ciudades-Estado, como también un orden europeo después de la Guerra de los Treinta Años, en la Hispanoamérica independiente se configuró un orden regional que tuvo su propia racionalidad. Pero este orden no se configuró recién con la emancipación; lo fue haciendo a partir de la creciente autonomía de diversos espacios en el marco del sistema colonial, siendo su primera expresión el fenómeno juntista al que nos hemos referido anteriormente.

Ahora bien, el Perú no estaba bien posicionado de cara a este orden en ciernes. Recordemos que, en tanto polo contrarrevolucionario, contaba con la mayor fuerza militar de la región. Pero esta se encontraba del lado realista y controlaba el núcleo del espacio en disputa: el sur andino y el Alto Perú, donde, como se ha visto, existía desde tiempo atrás un marcado rechazo a la preeminencia política de Lima. En estas circunstancias, para cumplir el ineludible objetivo de controlar el territorio y evitar una desintegración que parecía inminente –esta vendría pocos años después con la creación de Bolivia–, la nueva república peruana no tuvo otra opción que recurrir al apoyo externo. Esto lo puso en condiciones de inferioridad frente a sus pares regionales, cuyas fuerzas militares convergieron sobre su territorio, que gobernaron y ocuparon por varios años. De esta forma, no pudo hacer nada ante importantes pérdidas territoriales, como fue el caso de Guayaquil

y de Alto Perú. No hay que olvidar que la primera deuda externa del Perú se tuvo con Chile y Gran Colombia, para cubrir los gastos en los que incurrieron las campañas libertadoras.

Cabe preguntarse si hubo una intención deliberada de debilitar a Perú. Es una hipótesis discutible. Si se considera que su territorio fue el centro vital del sistema colonial y el de mayor riqueza, que subordinó a los espacios regionales del interior y que ejerció preeminencia en todo el subcontinente, queda claro que el solo hecho de destruir este orden implicaba que el Perú perdiera dicha posición. Es decir, no era necesario que alguien decidiera actuar en este sentido, pues el proceso histórico de la emancipación hispanoamericana llevaría necesariamente a tal resultado. Haciendo un poco de historia contra fáctica se podría decir que la única forma para que el Perú conservara su posición de predominio regional habría sido que, en lugar de ejercer como foco contrarrevolucionario, liderara el proceso en la escala regional liberando a los demás países valiéndose de la formidable fuerza militar con la que contaba. Pero, esto no fue así.

Pasando a lo global, veremos que su situación no era tampoco la mejor. Revisaremos este marco desde la perspectiva económica y la política. Como se ha dicho, el Perú venía sufriendo diversos tipos de convulsión social y violencia desde mucho antes del inicio de la crisis de 1808. Su territorio había sido escenario de constantes rebeliones; la más importante y brutal, la que asoló el espacio del sur andino entre 1782 y 1783. Todo ello tuvo un inevitable impacto sobre la economía. La producción minera que anteriormente le había permitido tener un lugar clave en el marco de las relaciones económicas de mayor alcance, se hizo inestable y después decayó. Los circuitos comerciales que la alimentaban colapsaron y muchos sectores productivos sucumbieron. La guerra implicó, además, un alto grado de destrucción y, no menos importantes, una constante sangría financiera, ya que el virreinato del Perú cargó con lo principal del esfuerzo de guerra del bando realista en una escala continental.

Naturalmente, se pudo haber esperado una recuperación pasado este dramático período, pero en el nivel global se había producido un cambio realmente extraordinario: la milenaria preeminencia económica de China, a cuyo alrededor se había estructurado el sistema de la economía mundial, había tocado a su fin. Gracias a su creciente poder industrial, Inglaterra había quebrado las barreras del mercado chino, al cual anteriormente solo se podía acceder pagando con plata. Ahora era distinto: la plata estaba saliendo de China y perdía valor en los mercados (Marks, 2007, pp. 169-173 y 185). En estas condiciones, la minería peruana, que ya debía enfrentar los estragos de la inestabilidad y la guerra, y la pérdida de su principal espacio

productivo (el Alto Perú) estaba casi paralizada. No sería sino hasta el auge del guano, en la década de 1540, que el Perú pudiera posicionarse favorablemente en los mercados internacionales.

En la perspectiva política, el Perú, al igual que las demás repúblicas recién independizadas, enfrentaba un escenario hostil por su naturaleza revolucionaria y temía que una intervención militar extranjera interrumpiera su proyecto republicano. No era descabellado pensar que tal cosa podía ocurrir. Y en este sentido, conviene recordar que pocos años antes había terminado la guerra contra la Francia revolucionaria y que las fuerzas conservadoras monárquicas estaban retomando el control en todo el continente. En España, el restaurado Fernando VII había emprendido la tarea de reestablecer por todos los medios el absolutismo en la península y de recuperar sus colonias. De hecho, estuvo a punto de contar con el respaldo de la Santa Alianza para el envío de una expedición para estos efectos, cosa que se inhibió con la proclamación de la Doctrina Monroe (Evans, 2017, pág. 933).

## 5. Conclusiones

El Perú enfrentaba, pues, un escenario muy complejo tanto en el nivel interno como en la escala de lo regional y global a la hora de surgir como un nuevo actor internacional. Buscando superar el marco narrativo tradicional, en estas páginas se ha tratado de esbozar los principales rasgos de esta situación y de los formidables desafíos que debía enfrentar en materia de política exterior, de los cuales se desprenden como prioridades inmediatas: legitimar su existencia, consolidar su gobierno, asegurar su territorio, obtener reconocimiento y garantizar su seguridad. Lo que sorprende es que, aún en las circunstancias descritas, se pudo articular una acción coherente que, a pesar de enfrentar en el camino nuevas y graves dificultades terminó siendo, a la larga, efectiva, pues no solo le permitió alcanzar sus objetivos primarios, sino también liderar los esfuerzos en pos de la unidad regional.

## BIBLIOGRAFÍA

Baylis, J; Smith, S y Owens, P (2008). *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*. 4ª Ed. Oxford University Press.

Bayly, C. (2007). *La naissance du monde moderne (1780-1914)*. Les Éditions de l'Atelier/Éditions Ouvrières.

Bolívar, S. (1992). *Obras completas* (Vol. II). Mavenco de Ediciones, S. A.

Burbank, J. y Cooper, F. (2010). *Empires in World History. Power and the Politics of Difference*. Princeton University Press.

Chasteen, J. (2008). *Americanos. Latin America's Struggle for Independence*. Prensa Universitaria de Oxford (archivo Kindle).

Elliott, H. (2009). *Imperios del mundo atlántico. España y Gran Bretaña en América (1492-1830)*, 830; México: Taurus

Evans, R. J. (2017). *La lucha por el poder. Europa 1815-1914*. Barcelona: Planeta (archivo Kindle).

Ferguson, N. (2009). *L'irrésistible ascension de l'argent*, 337. Perrin.

Fernández-Armesto, F. (2011). 1492. *El nacimiento de la modernidad*. Debate (archivo Kindle).

Findlay, R., O'Rourke, K. (2007). *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton University Press.

Fisher, J. (1982). Monarquismo, regionalismo y rebelión en el Perú colonial, 1808-1815. *Historia y cultura. Revista del Museo Nacional de Historia* (15), 117-139.

Guerra, F. (1992). *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Fondo de Cultura Económica.

Hudson, V. (2010). The history and evolution of foreign policy analysis. En T. Dunne; M. Kurki y Smith, S. *International Relations Theories. Discipline and Diversity* (págs. 1-13). Oxford University Press.

Juan J. y Ulloa A. (2002). *Noticias secretas de América*. Dastin.

Kissinger, H. (2014). *World Order*. Penguin Books.

Lynch, J. (1989). *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*. Barcelona: Ariel.



Marks, R. (2007). *Los orígenes del mundo moderno*. Una nueva visión. Crítica.

Mazlish, B. (2006). *The New Global History*. Routledge.

O'Phelan, S. (1988). *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia 1700-1783*. Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.

Ortemberg, P. (2014). *Rituales del poder en Lima (1735-1828). De la monarquía a la república*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (archivo Kindle).

Pomeranz, K. (2000). *The Great Divergence. China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Rodríguez, J. (2007). El Reino de Quito, 1808-1810. En M. Chust, *La eclosión juntera en el mundo hispano* (págs. 162-191). México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.

Smith, S. (2010). Diversity and Disciplinarity in the International Relations Theory. En T. Dunne; M. Kurki y Smith, S. *International Relations Theories. Discipline and Diversity* (págs. 1-13). Oxford University Press.

Walker, C. (2014). *The Tupac Amaru Rebellion*. Harvard University Press.