

1977

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ

Ronald Bruce St John

26053



ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS
DEL SERVICIO DIPLOMÁTICO DEL PERÚ

Para Carol

La Política Exterior del Perú
Primera edición en español: 1999, 1,000 ejemplares.

Título original en inglés (1992):
The Foreign Policy of Peru

© Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder y Londres. Todos los derechos reservados.
© De la versión en español: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú, Lima, Perú. Esta traducción se publica por acuerdo con Lynne Rienner Publishers, Inc.

ISBN 9972-9144-0-2
Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 15012199-2707

Diseño de carátula: Estudio González.
Diagramado e Impreso en EXITUNO, S.A.
La Mar 209 A - Pueblo Libre
Telefaxes: 463-5465 / 261-1930

Conclusiones

Al principio de la etapa independiente, las tradiciones económicas, sociales y políticas de Perú provinieron de la adaptación del colonialismo español a las realidades del nuevo mundo. La lucha por la independencia introdujo algunos cambios mínimos, pero no dio lugar a una transformación sustancial de las estructuras coloniales. Por el contrario, la independencia política de España dejó intactos los elementos fundamentales de la sociedad peruana que se habían desarrollado y cristalizado a lo largo de trescientos años de dominio colonial. Las estructuras socioeconómicas del Perú después de 1825 no eran sustantivamente diferentes a aquellas existentes antes de la batalla de Ayacucho, y su carácter colonial permaneció intacto durante el siglo XIX. Básicamente, ello implicaba la vigencia de una sociedad jerárquica, con oportunidades extremadamente limitadas para una participación política significativa y con una economía orientada hacia la exportación de minerales y productos agrícolas. Eventualmente, las características dominantes de la sociedad colonial empezaron a cambiar, pero esta evolución fue lenta y dolorosa.

La composición de la sociedad contribuyó a la turbulencia política que debilitó al Perú durante las dos décadas posteriores a su independencia, con un impacto devastador sobre su política exterior. A pesar que el Perú adoptó la forma democrática de gobierno, el sistema colonial español no había preparado a la ciudadanía para que pudiera desenvolverse dentro del marco de una república democrática. Asimismo, el movimiento independentista carecía de una clara ideología. Durante el siglo XIX, los peruanos generalmente se encontraban divididos entre liberales y conservadores, debatiendo -como tema central de esta discusión ideológica- cual debería ser la forma óptima de gobierno para su nación. Esta cuestión era de suma importancia pues acompañó primero la división entre monárquicos y republicanos y luego la diferenciación entre centralismo y federalismo. Mientras tanto, la nación se vio envuelta en un largo período de regímenes cambiantes, caóticos y destructivos a cargo de una sucesión de caudillos militares. El militarismo, que surgió incluso antes que se obtuviera la independencia, permaneció por un período prolongado constituyendo un rasgo predominante de la política latinoamericana en general y de la política peruana en particular. De manera similar, el caudillismo tuvo una fuerte influencia sobre la política exterior del Perú en las primeras décadas de su vida como nación. Perú recién tuvo su primer jefe de Estado civil en 1872, y no pudo disfrutar de períodos largos de dominio civil sino hasta el siglo XX. Comparado con las circunstancias

existentes en otros Estados de América del Sur, las fuerzas del militarismo y del caudillismo tuvieron un impacto significativo, sostenido y mayormente negativo sobre la política exterior peruana.

En el contexto prevaleciente durante las primeras décadas de la independencia, la política exterior del Perú comprensiblemente tuvo un enfoque muy limitado, concentrándose en los asuntos subregionales y regionales. Durante la mayor parte del siglo XIX sus principios básicos podrían resumirse en soberanía política, integridad territorial, solidaridad continental e independencia económica. Como la mayor parte de los Estados pequeños, Perú permaneció altamente vulnerable a la penetración y explotación externas; consecuentemente, su política exterior permaneció muy vinculada a los condicionamientos internos así como a las interrogantes sobre el desarrollo nacional. La limitada integración nacional y el bajo grado de consenso, contribuyeron a los niveles prevalecientes de inestabilidad interna y tuvieron una influencia perniciosa en la política exterior peruana en las décadas siguientes. El regionalismo como fuerza política también implicó el surgimiento de conflictos internacionales; la competencia con sus vecinos involucró al Perú en sucesivas controversias. Internacionalmente, los contactos diplomáticos iniciales y las preocupaciones se focalizaron en general en Europa, de manera especial en Gran Bretaña, aunque también involucraron a los Estados Unidos. El lejano oriente solo se convertiría en un área geográfica significativa en los últimos años; únicamente existieron preocupaciones esporádicas, casi de modo exclusivo respecto a asuntos migratorios. A pesar de constituir usualmente un tema emocional, los repetidos intentos por traer trabajadores al Perú revelaron de manera temprana los tradicionales lazos entre la política externa y el desarrollo económico interno.

Como sucedió en muchos Estados latinoamericanos, el fortalecimiento de la solidaridad continental dominó la diplomacia del Perú durante gran parte del siglo XIX. Simón Bolívar fue un gran partidario de este movimiento y a pesar que su Federación de los Andes en última instancia fracasó, los acuerdos de la conferencia de Panamá de 1826 incluyeron un tratado de unión, alianza y confederación. La conferencia fue el inicio formal del movimiento de cooperación interamericano y aunque el encuentro no logró sus objetivos, fue significativo el hecho que el Perú participara y respaldara la dirección general de las deliberaciones. De otro lado, la diplomacia peruana en Panamá prestó atención a la bifurcación de intereses y preocupaciones que caracterizaron las políticas regionales. En este sentido, las relaciones exteriores peruanas conjuntamente con aquellas de sus repúblicas hermanas, evidenciaron un sentimiento de afinidad y solidaridad, cuando no de interés en favor de una unión formal. Por el lado de la independencia, crecientes y amargas rivalidades con sus vecinos sobre cuestiones económicas y territoriales socavaron cualquier tendencia centripeta hacia la unidad. Un floreciente nacionalismo peruano, combinado con la búsqueda de un sentimiento de unidad nacional, preocupó a los peruanos a lo largo del siglo XIX, haciendo más complicado el tema de la unidad. Con la disolución de la Confederación Perú-Boliviana, el gobierno peruano se unió a sus vecinos para lograr la consolidación de la cooperación regional por medios distintos a aquellos referidos a la unión formal, las alianzas o las confederaciones.

Aunque los acuerdos suscritos en la Primera Conferencia de Lima de 1847 incluyeron un tratado de unión y una confederación, la Segunda Conferencia de Lima de 1864 optó por un enfoque voluntario hacia la unión continental. Al efectuar este planteamiento, la conferencia fijó un hito en las relaciones interamericanas; fue la última vez que las repúblicas americanas seriamente procuraron mayor cooperación sobre la base de la confederación.

Para finales del siglo XIX, el Perú se había sumado a la postura de sus vecinos al dejar de lado el tema de la unión en favor de un mayor énfasis en el derecho internacional como medio para regular los asuntos regionales. La Primera Conferencia Panamericana de 1889 marcó un significativo cambio en la racionalidad que estaba detrás del sistema interamericano. El movimiento cambió sus objetivos más o menos ideales de unión regional, sustituyéndolos por un enfoque más práctico y objetivos utilitarios en áreas tales como la aduanera, el comercio y los procedimientos para la solución pacífica de las controversias. Con respecto a este último punto, el asunto de Tacna y Arica determinó el accionar de la política exterior peruana, la que se abocó a la aplicación de un arbitraje obligatorio para resolver tanto las disputas existentes como las futuras. El gobierno peruano apoyó una vez más la tesis del arbitraje obligatorio en la Conferencia Panamericana de 1901, a pesar que los delegados optaron por respaldar el principio del arbitraje voluntario derivado de la Convención de la Haya de 1899. Sin embargo, el Perú se sumó a otros diez participantes quienes al final del encuentro suscribieron un acuerdo que establecía el arbitraje obligatorio. Aunque Perú también presionó para que se debatiera el asunto del arbitraje obligatorio en la Conferencia Panamericana de 1909, Chile logró desviar la discusión sobre este tema. De allí en adelante, el gobierno peruano continuó apoyando el principio del arbitraje jurídico en foros públicos y privados. Sin embargo, su adhesión a este principio fue usualmente más teórica que práctica.

Fuera de la región, Perú participó de manera muy selectiva en organizaciones y conferencias multinacionales. Se unió a la Liga de las Naciones en 1919 pero se retiró rápidamente como miembro activo cuando Ginebra se rehusó a considerar la cuestión de Tacna y Arica u otros temas de interés de las repúblicas latinoamericanas. Más adelante, se unió a las Naciones Unidas, así como a otros organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos. El gobierno peruano también se convirtió en participante habitual en los debates de la Asamblea General de las Naciones Unidas y eligió otras actividades de la ONU como las conferencias sobre derecho del mar. Asimismo, se incorporó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y más tarde se constituyó en uno de los más activos participantes en el Pacto Andino. Muchos peruanos recibieron con gran satisfacción este creciente involucramiento de su país en asuntos subregionales, regionales y extrarregionales como una oportunidad para reducir la todopoderosa influencia de los Estados Unidos. Sin embargo, una más amplia participación en las organizaciones internacionales trajo consigo nuevas limitaciones para la autonomía política y económica.

Junto con el tema de la solidaridad continental, las disputas territoriales y los conflictos fronterizos acapararon la atención de la diplomacia peruana a lo largo del siglo XIX. La fijación del Perú en los temas fronterizos es uno de los aspectos más destacados ya que dilató el desarrollo de intereses y

preocupaciones externas más amplias. Estos temas surgieron a raíz del fracaso de España en delinear claramente sus posesiones coloniales, así como por la deficiente forma como se resolvieron las disputas territoriales locales. Los temas fronterizos se complicaron aún más por las ventajosas comerciales que estaban en juego y que enfrentaron a las naciones andinas inicialmente respecto a rutas comerciales y rivalidades entre puertos, y luego sobre los depósitos de guano, salitre, la riqueza cauchera y las reservas de petróleo. Las diferencias ideológicas frecuentemente intensificaron dichos conflictos, así como las pretensiones de hegemonía regional. Incluso hoy, la política exterior peruana hacia Chile permanece fuertemente influenciada por consideraciones de poder nacional y prestigio. El énfasis del Perú en estos asuntos se diferenciaba muy poco del que tenían sus vecinos. La mayoría de Estados sudamericanos establecieron como una alta prioridad la fijación de sus fronteras luego de la independencia. Las preocupaciones territoriales peruanas se focalizaron en la cuenca del Amazonas con Ecuador y Colombia, el avance en el oriente con Brasil y el desierto de Atacama con Bolivia y Chile. A mediados del siglo XX, la plataforma continental y el mar insular se convirtieron en la cuarta área de interés geopolítico. Más recientemente, el gobierno peruano ha puesto su interés en el continente antártico, procurando un mayor espectro de derechos y obligaciones y determinando un nuevo ámbito de competencia geopolítica.

Usualmente condenados, los arreglos territoriales concluidos por el Perú produjeron resultados razonables que mantuvieron la esencia territorial de la república. La tendencia en el Perú ha sido la de remarcar la pérdida de territorio en lugar del territorio conservado. Sin embargo, en la práctica, los gobiernos entregaron muy poco de su patrimonio territorial. Los acuerdos con Brasil y Colombia involucraron la pérdida de algo de territorio, pero eran tierras respecto de las cuales el Perú carecía de títulos legales definitivos u otros reclamos de soberanía. De otro lado, muy poco territorio fue cedido a Bolivia. En el caso de Ecuador, el Perú retuvo la posesión de la mayor parte del territorio en disputa y terminó con una cantidad de tierra mucho mayor que la que le hubiera correspondido de haber entrado en vigor el abortado arbitraje español de 1910. Desde esta perspectiva, la mayor parte del territorio que el Perú ha perdido ha sido como consecuencia de conflictos interestatales, en particular de la Guerra del Pacífico y no como producto de supuestas o reales deficiencias de la diplomacia peruana.

En lo que respecta al orden para la solución de los conflictos territoriales, la primera prioridad del gobierno peruano era Chile, uno de los temas políticamente más sensibles, mientras que Ecuador, el adversario más débil, fue relegado al último lugar. Al tener Chile el firme control de Tacna y Arica, la dilación peruana solo logró perjudicar sus intereses. Por otro lado, en el oriente, había sido el Perú el que había ocupado desde hacía largo tiempo el territorio en disputa por lo que podía afrontar mejor una postergación en la solución de dicha controversia. El gobierno del Perú propugnaba el arbitraje para todas las disputas. Sin embargo, esta política resultaba mucho más complicada de lo que numerosos analistas peruanos están dispuestos a reconocer. En el caso de Chile, Perú aceptó un arbitraje jurídico; pero su presentación ante el árbitro utilizaba argumentos extralegales. En las diferencias con Colombia y Ecuador, Perú, una vez más, insistía en el arbitraje

jurídico. Sin embargo, un poco más tarde empleó tanto argumentos legales como extralegales en respaldo al principio general de *uti possidetis*. Cuando no se lograba un acuerdo aceptable mediante el arbitraje, el gobierno finalmente recurrió a la diplomacia personal con la finalidad de resolver ambas controversias.

El crecimiento económico nacional ha sido un objetivo importante del gobierno peruano desde la independencia y fue el último gran punto de atención que tuvo en cuenta, en sus inicios, la política exterior peruana. Con pocas excepciones, los gobiernos luego de 1824 adoptaron una política de crecimiento basado en las exportaciones. Cuando la demanda era fuerte y los precios altos, los resultados de este enfoque eran generalmente positivos. Cuando ocurría lo contrario, la prosecución de esta política resaltaba las limitaciones reales que el sistema económico mundial le imponía a la autonomía nacional. La confianza en un crecimiento basado en las exportaciones hicieron que la nación resultara altamente vulnerable respecto de las variaciones de los ciclos económicos internacionales, con consecuencias inevitables para la economía nacional. Ciclos de deuda, dependencia y moratoria en los pagos ocurrieron en las décadas de 1820, 1870, 1930 y 1980. Los sucesivos gobiernos peruanos, incluyendo el gobierno de García, calificaron cada una de estas crisis periódicas de la deuda como únicas, desafortunadas e injustas, pero ellas formaban parte de un patrón que se inició inmediatamente después de la independencia y que volvía a aparecer cada 50 años.

Desde el principio, la naturaleza exportadora de la economía peruana significó que la política comercial tendría una influencia importante en la política exterior. Luego de la independencia, las políticas comerciales fueron impulsadas y estuvieron íntimamente ligadas a las rivalidades regionales, por lo que resultaron usualmente fuente de conflictos y controversias. Ello se reflejó frecuentemente en sus relaciones con Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, en tanto que todas las partes involucradas maniobraban agresivamente para obtener alguna ventaja comercial. Las políticas económicas resultaban igualmente importantes para las vinculaciones del Perú con las potencias extracontinentales como Inglaterra y los Estados Unidos. El comercio y las inversiones permanecieron como las principales preocupaciones peruanas a lo largo del siglo XIX, pues las reclamaciones económico-comerciales de dichas potencias fueron decididamente la segunda fuente de interacción diplomática. En el siglo XX, la importancia de las políticas económica, financiera y comercial en la política exterior adoptó nuevas dimensiones. Los sucesivos gobiernos otorgaron una alta prioridad al crecimiento económico, pero para lograr este objetivo se necesitaba acordar términos razonables con los poderosos intermediarios financieros de los países industrializados pues solo ellos podían proporcionar el capital requerido. Ello suponía el mantenimiento de una relación aceptable con la comunidad empresarial y financiera internacional. Asimismo, requería mantener buenas relaciones con el gobierno de los Estados Unidos a fin de prevenir cualquier intento de impedir que el Perú tuviera acceso a los organismos internacionales crediticios.

Los Estados Unidos se involucraron en el Perú desde los primeros días de la república, aunque tanto su aproximación como su influencia inicial fueron

limitados. Una vez que Washington otorgó el reconocimiento diplomático al Perú en 1826, sus enviados presionaron por el pago de los daños reclamados por los ciudadanos norteamericanos ocurridos durante la lucha por la independencia. La controversia resultante, que demoró cinco décadas resolver, dominó las relaciones diplomáticas bilaterales. En la década de 1840 la región amazónica se había convertido en un objeto de interés romántico y comercial para muchos norteamericanos y fue en parte debido a la presión ejercida por Washington que Brasil y Perú decidieron abrir sus ríos a la navegación de barcos de todas las naciones. El auge del guano a mediados del siglo XIX también estimuló en gran parte el interés internacional y el involucramiento por parte de una diversidad de gobiernos, incluyendo a los Estados Unidos. Durante la Guerra del Pacífico, Perú resultó repetidas veces frustrado por la política exterior norteamericana pues esperaba un respaldo diplomático más contundente que el que Washington estaba dispuesto a otorgar.

Con la conclusión del Tratado de Amistad, Navegación y Comercio de 1887, las relaciones diplomáticas del Perú con los Estados Unidos mejoraron constantemente. En parte, el cambio obedeció a una comprensión más madura de ambos lados tanto de sus respectivos intereses como de los que compartían en América del Sur. Asimismo, ello fue estimulado por una creciente participación norteamericana en la economía peruana, en plena expansión. Los peruanos dentro y fuera del gobierno continuaron buscando el apoyo y la protección de los Estados Unidos. Sucesivos gobiernos en Lima generalmente apoyaron la posición de EE.UU. sobre temas regionales e internacionales debido a que la política exterior peruana se concentró en disputas fronterizas, la recuperación de Tacna y Arica y la continuación de la rehabilitación económica. A pesar que rara vez se discutió abiertamente, dicha política se fundó en la presunción que ello promovería el apoyo norteamericano para asuntos de política exterior locales. En base a la experiencia, parece bastante poco realista para un poder subregional de capacidades limitadas como el caso del Perú tener una aproximación sustentada en un *quid pro quo* hacia los Estados Unidos, que rápidamente se estaban convirtiendo en un poder mundial. Si una política similar probó ser desastrosa para el Perú antes de la Guerra del Pacífico, su recurrencia ofreció nuevo potencial para malentendidos y desilusiones durante la primera década del siglo XX.

Durante las dos primeras décadas luego de la Guerra del Pacífico, en otros campos, la política exterior peruana se basó en objetivos aparentemente contradictorios. Preocupados por la recuperación económica, los gobiernos civiles desearon una rápida resolución de todos los asuntos territoriales y las disputas fronterizas, incluso si las soluciones definitivas significaran algún sacrificio territorial bajo la premisa que los conflictos latentes ensombrecían el clima para los negocios y amenazaban con sabotear la recuperación económica. Por otro lado, los mismos gobiernos, preocupados por conseguir la máxima utilización de los recursos nacionales, colocaron un énfasis pronunciado en la conservación del patrimonio nacional, especialmente en los casos en los que áreas en disputa podían contener recursos económicos valiosos. Cuando se produjo un conflicto abierto entre estos dos objetivos en la política del gobierno, sus críticos argumentaron que el primer objetivo ejerció mayor influencia que el segundo.

A inicios de la Primera Guerra Mundial, la economía peruana comenzó a movilizarse fuera de la esfera comercial y de las inversiones europeas; este proceso se aceleró durante el Oncenio. En los años 20, la mayor parte de los préstamos peruanos provinieron de los Estados Unidos. De hecho, para el año 1929 los intereses financieros de EE.UU. prácticamente monopolizaron ciertos sectores de la economía, tales como la minería del cobre y el vanadio, la producción petrolera y las comunicaciones. El gobierno de Leguía acogió la creciente participación económica de EE.UU. porque ayudó a convertir al Perú en una nación capitalista moderna. Inicialmente, la población peruana también favoreció la creciente injerencia política y económica norteamericana, pero a partir de 1930 las actitudes comenzaron a cambiar, básicamente en razón que los Estados Unidos fueron incapaces, una vez más, de colmar las grandes expectativas que existían. La fecha que simbólicamente marca dicho giro es el 4 de marzo de 1925, en la cual se produjo el fallo Coolidge y el *procès verbal* brasileño. Ello dispuso las ilusiones de la mayoría de peruanos respecto al poder y las preocupaciones del gobierno norteamericano.

El nivel del debate ideológico también se intensificó con el avance del siglo y afectó de manera creciente a las políticas externa e interna. Por primera vez, los líderes políticos intentaron construir un orden político que respondiera a las necesidades y demandas de todos los peruanos. Sin embargo, paulatinamente la política se convirtió en una competencia de estilos y estrategias, por lo que cada vez hubo menos acuerdos sobre las reglas de juego y menos aún concepto de oposición leal alguno. Como resultado de ello, la política se tornó menos en el arte de la transacción y más en una guerra destructiva sin cuartel. El aprismo surgió como un influyente movimiento en la política peruana que a largo plazo llegó a la presidencia. Del mismo modo, las fuerzas armadas comenzaron a explorar nuevos enfoques para el desarrollo socioeconómico y político del país, un proceso que tuvo importantes repercusiones en el futuro más inmediato.

A inicios de la década de los años 60, la dependencia social, económica, militar y política del Perú respecto de los Estados Unidos había alcanzado un peligroso nivel, lo cual llevó a menudo a los líderes peruanos a apoyar los objetivos políticos de Washington. Esta circunstancia fue el resultado de fuerzas, intereses y factores internos, así como de la prosecución por parte de los Estados Unidos de sus propios objetivos económicos, políticos y militares. De cualquier manera, la situación de los Estados Unidos en el Perú se volvió cada vez más complicada y contradictoria. Mientras que la política exterior norteamericana demostraba ser consciente de la complejidad de los intereses y de las relaciones de los dos países, un número creciente de peruanos desconfiaba cada vez más de los Estados Unidos y se sentía agraviado por su extendida presencia en aspectos tan significativos de los asuntos internos y externos del Perú. Las demandas en conflicto del nacionalismo de la posguerra y la necesidad de la cooperación continua con los Estados Unidos para conseguir varios de sus objetivos políticos externos e internos contribuyeron a la creciente ambigüedad de esta relación amplia y compleja.

En cambio, los Estados Unidos consideraban que el Perú, al igual que el resto de América Latina, se encontraba en una zona de seguridad altamente sensible. Por esta razón, la política exterior peruana, a pesar de la soberanía

formal del Perú, estuvo restringida en la práctica por los límites de la tolerancia de EE.UU. Ello dejó al gobierno peruano libre de seguir cualquier política que quisiera siempre y cuando sus acciones no afectaran los intereses de seguridad de los Estados Unidos tal como estaban definidos por Washington. Durante la primera mitad del presente siglo, Lima se acomodó exitosamente a estas restricciones. Sin embargo, durante la década de los años 60 una combinación de hechos en el Perú presentaron un reto enteramente nuevo para Washington. Entonces, la diplomacia peruana dio pasos importantes en la dirección de la diversificación geográfica, la diplomacia multilateral y el pluralismo ideológico. Como parte de esta reorientación, los objetivos de seguridad del Estado peruano sufrieron una redefinición cuidadosa. Las percepciones de amenaza continuaron jugando un papel importante en el proceso de la política exterior, pero la movilización de recursos externos para conseguir el desarrollo económico se convirtió en un objetivo central. Las consideraciones de seguridad estuvieron crecientemente definidas no solo en términos militares. Cada vez más, problemas como el de la pobreza, el crecimiento de la población, la inseguridad alimentaria y el fracaso de los esfuerzos desarrollistas se ubicaron en el centro de las preocupaciones de seguridad peruanas. Restringido por sus limitados recursos, Perú, como muchas otros países pequeños, utilizaron instrumentos legales, argumentos morales y medidas económicas a fin de maximizar su influencia política. Al mismo tiempo, se reordenaron las necesidades de defensa y se rediseñaron las políticas sobre fuentes de adquisición de armamentos.

El conflicto resultante entre el Perú y los Estados Unidos atrajo la atención hacia la naturaleza asimétrica de sus relaciones. Por su tamaño, poder y ubicación, los Estados Unidos han tenido una gran presencia en el horizonte peruano. Especialmente durante este siglo, las relaciones diplomáticas y económicas con los Estados Unidos fueron una preocupación principal para cada gobierno del Perú y un asunto de interés para casi todos sus ciudadanos. Comercial y políticamente, cualquier decisión que se tomara en Washington o Nueva York podía tener y tuvo a menudo un impacto importante en el Perú. Visto desde el otro lado, evidentemente, el caso es bastante diferente. Desde su independencia, Washington generalmente vio al Perú como un país relativamente remoto y sin mayor importancia. Las relaciones con el Perú tuvieron en pocas oportunidades una influencia significativa en la política externa o interna de EE.UU. y pocas veces generaron la atención del público norteamericano. En consecuencia, lo que fue bueno para el Perú no solo no fue necesariamente bueno para los Estados Unidos sino que a menudo no tuvo ningún interés para éstos. La dificultad de los peruanos en comprender estas perspectivas divergentes los ha llevado en repetidas oportunidades a esperar demasiado de la política norteamericana.

Esta observación es especialmente relevante para una discusión sobre política económica internacional. Durante la mayor parte de este siglo, el interés del Perú en los Estados Unidos ha sido más económico que político o de seguridad. Las exportaciones e importaciones del Perú estuvieron orientadas hacia América del Norte por lo que Washington fue a menudo una fuente real o potencial de ventajas comerciales. Más aún, los Estados Unidos continuaron siendo la principal fuente de capital y tecnología a través de su

gobierno, empresas e instituciones financieras, quienes jugaron un importante papel de intermediario para conseguir recursos internacionales. Desde esta perspectiva, es difícilmente sorprendente que asuntos de crecimiento económico y desarrollo internos hallan continuado siendo bastante más importantes para el Perú que temas internacionales como el conflicto en Indochina o la propia Guerra fría. La importancia mayor otorgada a conseguir el bienestar interno también ayuda a explicar el papel creciente de instituciones del Estado tales como el Banco Central y el ministerio de Economía y Finanzas en las relaciones externas de países del Tercer Mundo como el Perú.

La influencia de los EE.UU. creció desde el cambio de siglo, pero ésta no constituyó la única nueva fuerza externa que afectó a la política exterior del Perú. Actores internacionales diferentes a los Estado-Nación desempeñaron papeles cada vez más importantes. Por ejemplo, corporaciones multinacionales como la Cerro de Pasco, W.R. Grace and Company y la International Petroleum Company se volvieron cada vez más influyentes. Estas intervinieron directa e indirectamente en asuntos internos y externos y, más allá de sus motivaciones o preocupaciones, sus acciones colectivas fueron percibidas como agraviantes por parte de la población peruana. Como resultado de ello, a partir de 1930, las políticas de las multinacionales contribuyeron directamente a la acentuación del nacionalismo peruano y a la politización creciente del sistema político. Debido a la recurrencia de las crisis de las finanzas públicas peruanas, el Fondo Monetario Internacional y la comunidad financiera extranjera también tuvieron un impacto en la política exterior del país. Su participación fue también a menudo fuente de resentimiento debido, en parte, a que sus intervenciones ocurrieron generalmente durante períodos críticos. Más recientemente, una serie de otras instituciones internacionales, incluyendo a las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Pacto Andino y el Movimiento No-Alineado también han influido en la determinación del contenido y el énfasis de las políticas exteriores del Perú.

Aún así, la política exterior del Perú ha seguido ligada de cerca a las fuerzas, estructuras y políticas internas. Con la violencia como una parte integrante del sistema político peruano, el conflicto interno ha perturbado en gran medida la política exterior, siendo está última muchas veces un reflejo de la anterior. La influencia sostenida del militarismo, caudillismo e ideología también tiene que ser mencionada. Al desarrollarse nuevos movimientos y fuerzas políticas, un creciente número de actores participaron en el sistema político e influenciaron en la dirección y el contenido de la política exterior del país. Los exportadores peruanos en conjunción con las fuerzas armadas generalmente dictaron los principios de la política exterior en el siglo XIX. Los sindicatos laborales, los nuevos partidos políticos y el Estado burocrático han sido importantes actores internos contemporáneos. El poder legislativo también ha tenido un papel en el largo plazo, que primero se evidenció bajo Castilla. En épocas más recientes, congresos con mayoría aprista afectaron los gobiernos de Bustamante y de Belaúnde. Todas estas fuerzas y organizaciones internas continuaron influenciando la política exterior del Perú, junto con otras totalmente nuevas como los carteles internacionales de la droga y los grupos subversivos como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.

El debate y los diálogos críticos en la década de los años 60, que se centraron en las restricciones y condicionamientos externos del capitalismo internacional a los países del Tercer Mundo, culminaron en lo que sería mayormente conocido como la teoría de la dependencia. En el análisis precedente, el autor ha evitado cualquier crítica directa al enfoque de la dependencia tanto porque ello está más allá de los límites de este estudio como porque al aplicarse el mismo al caso peruano puede ser engañoso en términos descriptivos y explicativos. Desde 1824 una gran variedad de factores ha influenciado los asuntos externos del Perú en diversos momentos y maneras. Las restricciones y condicionalidades externas del capitalismo internacional fueron una de las fuerzas que dominó a la política exterior después de la independencia, pero rara vez fue la causa decisiva aún en los períodos de máxima influencia. Consecuentemente, la concentración de un enfoque como la teoría de la dependencia en un solo tema, diseño o sistema, es claramente inadecuado para dar cuenta de la historia de la política exterior del Perú o su futura dirección y énfasis. Por esta razón, cualquier intento de considerar el contenido y la dirección de la política exterior del Perú como un reflejo del sistema capitalista mundial parece ser unidimensional y engañoso.

Por otro lado, en el caso peruano hay una fuerte correlación entre el tamaño y las capacidades de la política exterior. En términos de área geográfica, el Perú es el Estado de mayor tamaño en la costa oeste de Sudamérica y el tercero en Sudamérica. Es casi el doble del tamaño de Chile y un poco menos de 5 veces el tamaño del Ecuador. Es aproximadamente el doble del Estado norteamericano de Texas y del mismo tamaño que Francia, España y el Reino Unido combinados. En términos de población y recursos naturales, tiene ventajas comparativas con respecto a sus vecinos. El guano y el salitre fueron las exportaciones principales a mediados del siglo pasado, pero un significativo potencial agrícola se desarrolló más tarde a medida que el café, algodón y azúcar, se convirtieron en importantes productos de exportación. Los recursos minerales incluyen el cobre, plomo, zinc y plata. El país también produce hierro y petróleo, y se encuentra entre los países pesqueros más importantes del mundo.

La topografía, el clima y la falta de ciertas materias primas han sido obstáculos formidables para un crecimiento efectivo del poder peruano. La concentración de la población en la costa, especialmente en Lima y Callao, y la desarticulación con el interior debido a los Andes y a la densa selva de la cuenca amazónica han dificultado la integración nacional. Adicionalmente, grandes zonas del Perú están cubiertas ya sea por una selva inaccesible e inhabitable o por un desierto accidentado y seco. La situación general de la energía permanece precaria debido a que las reservas conocidas de petróleo, muchas de las cuales están ubicadas en regiones inhóspitas, no son adecuadas para satisfacer la demanda nacional. En términos de enfoque y dirección, la política exterior del Perú se ha centrado en los actores y temas regionales y su política de alianzas ha privilegiado a sus vecinos frente a las potencias internacionales. Además, no solo le ha sido difícil tener influencia sobre eventos externos, sino que su propia estructura interna ha demostrado ser sensible a las acciones tomadas por centros externos de toma de decisiones. En este sentido, el Perú es un Estado relativamente pequeño que ha tenido una posición histórica generalmente tan impresionante como sus atributos geopolíticos parecían garantizar.

En conclusión, la política exterior peruana después de 1824 ha sido fuertemente influenciada por una variedad de energías internas y externas que han hecho difícil enfrentar con éxito las demandas constantes y conflictivas de independencia-interdependencia. En un comienzo, el debate se orientó a determinar si el Perú permanecería como Estado soberano o si sería incorporado a una comunidad subregional. Luego, se centró en la adaptación exitosa a las obligaciones y limitaciones de la interdependencia regional fortalecida. Recientemente, el Perú ha aprovechado la bipolaridad global reducida a fin de expandir sus vínculos sociales, políticos y económicos, y ha participado activamente en un novedoso intento de integración subregional. Adicionalmente, el país ha desempeñado un papel cada vez más activo en una variedad de organizaciones del Tercer Mundo cuyos intereses comunes incluían la creación de un orden mundial alternativo que, se suponía, llevaría a una mayor justicia, participación e igualdad. Esta mayor participación del Perú en el sistema internacional, comúnmente interpretada como una expresión de autodeterminación, ha impuesto nuevas e inesperadas restricciones a su libertad de acción. En este sentido, se trata simplemente de un nuevo capítulo en la prolongada lucha del Perú por adaptarse a una serie de influencias foráneas en constante variación a medida que busca contemporizar las frecuentemente incompatibles reivindicaciones por una soberanía nacional fortalecida frente a las que propician una mayor solidaridad internacional.