

## ¿IMPERIO INFORMAL? LA POLÍTICA BRITÁNICA HACIA AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XIX

EUGÊNIO VARGAS GARCIA\*

LA EXPERIENCIA HISTÓRICA DE AMÉRICA LATINA constituye un caso singular en el estudio de los temas del imperio. Después de conquistada su independencia política y disueltos los lazos coloniales con España y Portugal, los países latinoamericanos ya no estuvieron sometidos en su historia al dominio de un imperio formal. Sin embargo, está muy difundida la idea de que en el siglo XIX la región estuvo bajo la órbita del imperio informal de Gran Bretaña, la potencia mundial con mejores condiciones para reivindicar en aquel entonces una posición de supremacía global.<sup>1</sup>

Miembros de la comunidad internacional reconocidos como estados independientes desde la década de 1820, los países latinoamericanos mantenían con las grandes potencias una relación de asimetría de poder, en la cual la hipótesis de la amenaza o el uso de la fuerza era un factor siempre presente. Desde el punto de vista británico, América Latina era un área periférica extra imperio donde los dilemas de la influencia política, expansión económica y relevancia estratégica se planteaban no en el sentido colonial clásico, sino en el marco desterritorializado de ciertas reglas internacionales, muchas de ellas no escritas, aplicables a las relaciones entre los estados soberanos de un sistema westfaliano aún sin organizaciones multilaterales permanentes, y sin restricciones legales al unilateralismo discrecional de las potencias en la cima de la jerarquía del poder mundial.

En vista de las formulaciones teóricas disponibles sobre la política británica, hay dos visiones que conviene particularmente tomar con cautela: la primera sería la *conservadora-metropolitana*, en grados diversos benevolente

\* Agradezco a Antelma Cisneros la revisión del original. Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad mía.

<sup>1</sup> La producción académica reciente sobre la política de Gran Bretaña hacia América Latina en el siglo XIX proviene básicamente de autores británicos o, en menor grado, estadounidenses. Las referencias bibliográficas más relevantes serán hechas cuanto sea posible a lo largo de este artículo.

con la perspectiva del centro imperial, la cual llamaremos aquí *tesis del no intervencionismo benigno*; la segunda sería la *radical-periférica*, equivalente a los revisionismos poscoloniales que atribuyen al imperialismo todos los males de los pueblos apenas conquistada su autodeterminación, a la cual llamaremos *tesis superimperialista*. La búsqueda de una interpretación histórica a medio camino entre esas dos tesis es el tema de este artículo.

#### MÁS DE LO MISMO: EL DEBATE ACADÉMICO SOBRE EL IMPERIO INFORMAL

En Gran Bretaña, dos grandes escuelas historiográficas han tenido mayor peso en las investigaciones académicas sobre la noción de imperio informal. La primera ganó notoriedad tras los estudios de John Gallagher y Ronald Robinson sobre el “imperialismo del libre comercio”.<sup>2</sup> Los dos autores formularon la hipótesis de la continuidad en la expansión económica ultramarina de Gran Bretaña, apoyada políticamente por el gobierno británico, que intervendría siempre que fuera indispensable para proteger los intereses creados por esa expansión. Dentro de ese marco intervencionista, una de las técnicas de dominación más frecuente en las áreas periféricas era la celebración de tratados de libre comercio (o también antiesclavitud), impuestos a sociedades más débiles con pequeño poder de resistencia. Donde los métodos indirectos eran suficientes para la prosperidad de los negocios, con la colaboración de las élites locales, las anexiones formales serían “superfluas” para la concreción de los objetivos económicos perseguidos. Las nuevas adquisiciones de territorio para el Imperio británico eran hechas de forma “reluctante” y tan sólo como último recurso. Gallagher y Robinson argumentaron que la política británica favorecía la regla del “comercio con control informal si posible, comercio con dominio [formal] cuando necesario”.<sup>3</sup> El control aquí es un elemento clave del imperio informal.

La segunda, liderada por Desmond Christopher M. Platt, criticó esa visión y se ha empeñado en apuntar el divorcio entre las políticas declaradas del gobierno británico y los intereses de los comerciantes e inversionistas, de que sería muestra la resistencia de la Foreign Office para intervenir

<sup>2</sup> El famoso artículo de Gallagher y Robinson sobre “El imperialismo del libre comercio”, originalmente publicado en 1953 en la *Economic History Review*, fue reproducido en Wm. Roger Louis (ed.), *Imperialism: The Robinson and Gallagher Controversy*, Nueva York, New Viewpoints, 1976, pp. 53-72. En la misma obra véase también Richard Graham, “Robinson and Gallagher in Latin America: The Meaning of Informal Imperialism”, pp. 217-221.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 57 y 65-70.

en nombre de los accionistas y tenedores de deuda en países y territorios bajo la influencia de Gran Bretaña. Platt impugnó con una tajante negativa, amparada en una masiva evidencia documental, la hipótesis de que la proyección económica mundial británica había sido siempre activamente respaldada por el gobierno de Londres. Al contrario, el principio de la “no intervención en los asuntos internos de otros estados” habría sido uno de los fundamentos de la política británica en el siglo XIX. No se anhelaba en Whitehall el expansionismo imperial o el control, formal o informal, de territorios ultramarinos. Las intervenciones en las naciones “bárbaras” o “semicivilizadas”, entre las cuales fueron incluidas las latinoamericanas, no serían parte de una política deliberada, sino una medida excepcional que las autoridades británicas se veían “forzadas” a tomar ocasionalmente. Todo lo que Gran Bretaña buscaba, según Platt, era la igualdad de condiciones (“un campo justo y sin privilegios”), a fin de propiciar en la conducción del comercio una competencia libre y abierta.<sup>4</sup>

Un tanto ajena a esa discusión mayormente anglosajona, en América Latina la teoría de la dependencia y sus variantes radicalizaron el debate en las décadas de los sesenta y setenta y lanzaron duros ataques a lo que sería la explotación promovida por las potencias capitalistas centrales, en especial el “imperialismo yanqui”, sobre las economías subordinadas de los países periféricos. Condenada al subdesarrollo por la división internacional del trabajo y dominada desde fuera, América Latina habría pasado del yugo de la colonización ibérica directamente a la hegemonía británica y luego a la estadounidense.<sup>5</sup> Por cierto, la controversia Gallagher y Robinson en Gran Bretaña y la tradición nacionalista (no siempre marxista-leninista) en América Latina fueron dos abordajes hermanos que casi no dialogaron, pero llegaron a conclusiones muy parecidas. Las teorías del “imperialismo del libre comercio” y de la dependencia denunciaban la manipulación británica y la complicidad entre gobierno y hombres de negocios para explotar la región. Sea como fuere, uno de los problemas de muchas obras sobre el imperialismo en América Latina era la tendencia a sobreestimar la capacidad de las potencias capitalistas para “mover los hilos” a su favor. En realidad, ese poder hegemónico no era ilimitado ni omnipresente. Resulta poco convincente la visión de una Gran Bretaña todopoderosa, dueña y señora de los destinos del continente latinoamericano, como lo veremos más adelante.

<sup>4</sup> D. C. M. Platt, *Finance, Trade, and Politics in British Foreign Policy, 1815-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1968, pp. 353-368, y el capítulo 6 sobre América Latina.

<sup>5</sup> Hay una copiosa bibliografía relacionada con la teoría de la dependencia. Para una evaluación crítica, véase Dudley Seers, *Dependency Theory: A Critical Reassessment*, Londres, Frances Pinter, 1981.

A su vez, la lectura de las obras de Platt, o aquellas inspiradas por sus trabajos, pone de manifiesto un cierto formalismo interpretativo de la evidencia archivística, así como una presunción de "igualdad" en las relaciones de Gran Bretaña con los países latinoamericanos. En cuanto al primer punto, hay muchos otros elementos que deben estar presentes en el juicio histórico de una política aparte del enunciado formal de la política misma por sus autores. El análisis riguroso de los documentos es un componente importantísimo de la interpretación histórica, pero ésta no se resume en la letra estricta de los discursos, telegramas y memorandos. En cuanto al segundo, Peter Cain y Tony Hopkins indicaron el camino al afirmar que difícilmente se sostiene el argumento de que tales relaciones, siendo interdependientes, serían aproximadamente "iguales".<sup>6</sup> La igualdad de trato, jurídica o formal, tiene que matizarse cuando estén en juego relaciones asimétricas de poder. Al considerar la política británica hacia cualquier país latinoamericano, es esencial tener presente la disparidad de poder *de facto* entre los actores. La existencia de fuertes vínculos económicos entre dos países, por ejemplo, no quiere decir necesariamente "imperio informal" si no hay una percepción de asimetría en la relación bilateral. La mayoría de las inversiones británicas fuera del Imperio británico en el siglo XIX tenían como destino América del Norte, pero los historiadores coinciden en que a nadie se le ocurre incluir a Estados Unidos como parte del imperio informal de Gran Bretaña.

También es apropiado mencionar el tema de la autonomía entre lo político y lo económico, dos dimensiones que pueden caminar juntas o no. En una primera mirada, parece razonable admitir que en las relaciones internacionales el poder económico lleva por vía de consecuencia a la conquista del poder político. Sin embargo, no siempre hay coincidencia entre esos dos elementos, ni tampoco una relación de causalidad automática. La clave está en reconocer que, en relaciones de poder asimétricas, la influencia económica (aunque expresiva) de una potencia dominante no se traduce por sí sola en capacidad para dirigir la política de un país más débil si no hay otros factores en juego.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> P. J. Cain y A. G. Hopkins, *British Imperialism: Innovation and Expansion, 1688-1914*, Londres, Longman, 1993, p. 314. Los dos autores publicaron en 1993, en la misma editorial, *British Imperialism: Crisis and Deconstruction, 1914-1990*.

<sup>7</sup> El ejercicio del poder casi nunca es ilimitado y está sometido a múltiples constreñimientos. Por ejemplo: los valiosos activos invertidos en un país periférico pueden impedir que la potencia dominante ejerza su poder sin restricciones por miedo a represalias en contra de sus intereses. Además, decisiones que afectan las relaciones bilaterales raramente ocurren aisladas de un contexto más amplio. Hay consideraciones exógenas que suelen interferir en el resultado de conflictos entre dos estados desiguales.

La cuestión de saber si América Latina fue o no un imperio informal depende del modo como el concepto es aprehendido. Como no hay una definición consensual sobre lo que sea exactamente un “imperio informal”, el concepto resulta ser utilizado en la práctica frecuentemente como sinónimo de “imperialismo”, un término polémico de por sí y políticamente cargado. Hay que aportarle más precisión al debate. Según la definición empleada por Michael Doyle, que adoptamos aquí como la nuestra, el imperio informal entraña relaciones de control político efectivo (aunque indirecto) de una sociedad dominante sobre la soberanía externa e interna de una sociedad subordinada (aunque formalmente independiente). Presupone, en otras palabras, la capacidad de la metrópoli de ejercer autoridad sobre la política *exterior* y la política *interior* del país periférico, con o sin la cooperación amigable de las élites locales.<sup>8</sup>

A eso se puede añadir que una diferencia crucial entre imperio formal e informal es que, en el primer caso, la metrópoli formula las leyes y hay un sistema de gobierno que les asegura su eficacia en la periferia. En el segundo, el control directo está ausente y las reglas deben ser o inculcadas usando el poder blando del ejemplo y del convencimiento (*soft power*) o impuestas por medios coercitivos (*hard power*), de los cuales la fuerza militar es la *ultima ratio*. Más que otros factores también relevantes (económicos, sociales, culturales, etcétera), por razones de espacio nuestro foco en este ensayo es la dimensión política y, en el ámbito de la *política* británica hacia la región, la dinámica entre intervención y no intervención.

### *Pax Britannica... pero no mucho*

Uno de los conceptos básicos de la ciencia política es el de la relatividad del poder. El poder es relacional, es decir, depende de las relaciones que existen entre las partes y el contexto en el cual se encuentran. El poder no es un dato absoluto ni puede entenderse aislado de otros factores. En el caso

<sup>8</sup> Michael W. Doyle, *Empires*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, pp. 30-47 y 222-226. Gregory Barton ofrece una definición alternativa: “Imperio informal es una relación entre naciones en la cual una élite nacional ejerce una influencia dominante sobre la formación de la élite, identidad y condiciones de intercambio de la nación subordinada sin ninguna de las estructuras formales del imperio.” La idea de “influencia dominante”, con todo, parece apropiada más bien a una definición de “hegemonía”, pues entendemos que el imperio puede existir sólo con algún grado de control político. G. A. Barton, “Mapping Informal Empire: A New Definition”, Indiana University East, 2004, disponible en internet: [www.polsci.ku.dk/ipsarc49/Oxford/barton.pdf](http://www.polsci.ku.dk/ipsarc49/Oxford/barton.pdf), acceso el 27/02/2005.

de Gran Bretaña,<sup>9</sup> un rasgo distintivo de su predominio internacional tras las Guerras Napoleónicas era la inexistencia momentánea de otras potencias en condiciones de rivalizar con el poderío británico. El liderazgo de Gran Bretaña en la Revolución industrial le dio una delantera considerable en la carrera por la industrialización, fuente de riqueza, tecnología y poder. Entre 1815 y 1860, era responsable de 60% del crecimiento total de la producción manufacturera mundial.<sup>10</sup>

Sin otros competidores que amenazaran su superioridad marítima pos Trafalgar, Gran Bretaña aprovechó la coyuntura para dominar las rutas comerciales y los puntos estratégicos en varios océanos y continentes. Su interés nacional, como potencia mercantil, era certificar que el comercio internacional, dominado por los productos británicos, tuviera la seguridad necesaria para seguir su curso y fuera disciplinado por reglas apropiadas a la diseminación del librecambismo. El sector bancario acompañó la expansión comercial y la City de Londres consolidó su posición como el centro financiero del mundo. No es de sorprenderse que los británicos cultivaran una imagen de gran confianza en el papel moral de Gran Bretaña como "nación líder", dedicada a su misión imperial de educar a los pueblos "atrasados" y, supuestamente, de enseñarles el camino del progreso y de la civilización.

Pero, como bien lo observó David Reynolds, la supremacía británica era en cierto sentido una "anomalía": ¿cómo una pequeña isla al margen del continente euroasiático, con tan sólo 2% de la población mundial, logró liderar la economía del planeta por tantas décadas? Éste no es el lugar para una discusión sobre la naturaleza del poder de la Gran Bretaña victoriana, pero estudiosos reconocen que a la larga la preeminencia británica no era sustentable. A medida que nuevos rivales alcanzaban niveles industriales importantes, especialmente Estados Unidos, Alemania y Japón, las ventajas del liderazgo inicial de Gran Bretaña tendían a desaparecer. En el orden mundial eurocéntrico del siglo XIX, Gran Bretaña tampoco podía ser considerada genuinamente la potencia hegemónica del sistema, puesto que su papel estaba limitado a tratar de mantener (con dificultad) el equilibrio europeo, sin poder dictar el rumbo de los acontecimientos a las otras potencias. El ejército británico no era una fuerza impresionante y la marina real era incapaz de actuar en las crisis graves del interior de Europa. La

<sup>9</sup> El Reino de Gran Bretaña fue establecido en 1707 por el Acto de Unión entre los reinos de Inglaterra y Escocia. A partir de 1801, de la incorporación de Irlanda resultó la creación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, entidad que existió formalmente hasta 1922, cuando se constituyó un Estado Libre Irlandés separado del resto del Reino Unido.

<sup>10</sup> Frank McDonough, *The British Empire, 1815-1914*, Londres, Hodder & Stoughton, 1994, p. 20.

posición británica puede ser mejor descrita como la de un *free-rider* del concierto europeo, concentrado en su proyección global mientras se esforzaba por que la situación del continente se mantuviera estable y en paz.<sup>11</sup>

La erosión de la primacía británica se fue haciendo más evidente a partir de la década de 1870. En paralelo al aumento de la competencia entre las grandes potencias, Gran Bretaña trataba de conservar lo conquistado en los años dorados de su *pax* oceánica y al mismo tiempo contener la pérdida de su competitividad industrial, la disminución de su parcela del comercio mundial y la declinación relativa de su maestría naval. Viendo reducido su espacio de maniobra, tuvo que poner en marcha una reacomodación selectiva de sus prioridades. La primera entre ellas era la consolidación y defensa del Imperio británico, tan expandido a fines del siglo XIX que corría el riesgo de sobredimensión. En efecto, una parte significativa de la grandeza celebrada en la canción *Rule Britannia* era alimentada por las posesiones de ultramar y, respetados los distintos grados de autonomía o autogobierno de cada una, éstas exigían atención especial para quedarse bajo el control de la metrópoli, tanto por la fuerza bruta como por una variedad de medios persuasivos basados en nociones de prestigio y credibilidad o bien por el miedo, instrumentos usados para cooptar la colaboración local.<sup>12</sup>

América Latina no era desde luego parte de ese Imperio territorial. En las áreas periféricas, cuando no surtían efectos los incentivos para obtener la aquiescencia deseada, Gran Bretaña y otras potencias a menudo llevaban a cabo despliegues de poder para determinar o influenciar el curso de los acontecimientos en la dirección más favorable a sus intereses. En la primera mitad del siglo, Gran Bretaña tenía mucho más libertad y recursos para usar la diplomacia de las cañoneras en enfrentamientos con los países latinoamericanos. Pero, a medida que declinaba la capacidad británica para proyectar su poder naval por todo el mundo sin comprometer la defensa de las Islas Británicas, entre otros factores, Gran Bretaña fue disminuyendo su presencia estratégica en América Latina. En 1848, la escuadra sudamericana de la marina real tenía 14 navíos en actividad. En 1898, quedaban sólo cuatro.<sup>13</sup> Lo importante es analizar cómo se operó esa transformación y cuál sería su significado histórico a largo plazo.

<sup>11</sup> David Reynolds, *Britannia Overruled: British Policy and World Power in the 20<sup>th</sup> Century*, Londres, Longman, 1991, pp. 5-35.

<sup>12</sup> Muriel E. Chamberlain, "Pax Britannica"? *British Foreign Policy, 1789-1914*, Londres, Longman, 1988, pp. 123-127.

<sup>13</sup> Paul Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Londres, Penguin Books, 1976, p. 170; Niall Ferguson, *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power*, Nueva York, Basic Books, 2003, p. 245.

*Desistiendo de un imperio, encontrando un papel*

En el paso del siglo XVIII al siglo XIX, la primera prioridad británica en el hemisferio occidental era América del Norte, seguida del Caribe. La región que después sería conocida como América Latina ocupaba entonces un lugar marginal en la estrategia global de Gran Bretaña. Fue la crisis del sistema colonial ibérico, agudizada por las Guerras Napoleónicas, la que la impulsó a llenar el vacío de poder que se estaba creando en aquella región.

Como parte de la contienda contra Francia, Gran Bretaña se aprovechó de la conflagración europea para atacar posesiones extranjeras en el Caribe, las cuales se sumaron a los territorios británicos de las Indias Occidentales.<sup>14</sup> Luego de una larga disputa con España, los británicos confirmaron en definitiva su dominio de las Honduras Británicas (hoy Belice) al ganar la Batalla de St. George's Caye en 1798. La Guyana (colonias de Demerara, Essequibo y Berbice) fue tomada a los holandeses, aliados de Napoleón, en 1803. En 1815, el Congreso de Viena ratificaría las nuevas adiciones al Imperio británico en la región, que incluían igualmente a Trinidad (después unida a Tobago), isla antillana de colonización española conquistada en 1802, y Santa Lucía. A pesar de que las Honduras Británicas y la Guyana se ubicaban en el marco de una dinámica de rivalidades caribeñas, éstas serían, excluidos los territorios insulares, las dos únicas colonias formalmente anexadas a Gran Bretaña en la América Latina continental.

La idea de incorporar nuevos territorios de América Latina, si es que llegó en algún momento a ser planteada seriamente, tuvo que ser repensada después de los dos intentos fracasados de invadir Buenos Aires, ambos rechazados por las fuerzas milicianas de Santiago de Liniers. Se sabe que la primera invasión al Río de la Plata, en 1806, fue una iniciativa individual no autorizada de un comandante naval, el comodoro Home Popham, hecho que daría ocasión para argumentar que el gobierno británico no tenía un plan expansionista grandioso para la región. Sin embargo, en 1807 Londres envió refuerzos militares que atacaron Montevideo y trataron una vez más de emprender la toma de Buenos Aires, lo que culminó en otro revés, sufrido ahora por el ejército del teniente general John Whitlocke. Suponiendo que la invasión hubiera tenido éxito, ¿el gobierno británico habría renunciado a Buenos Aires o habría aceptado con beneplácito la incorporación

<sup>14</sup> Eran más de 15 los territorios insulares que conformaban las Indias Occidentales Británicas: Bahamas, Jamaica, Islas Caimán, Isla Providencia, Islas Vírgenes, Anguila, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nevis, Montserrat, Dominica, San Vicente y Granadinas, Barbados y Granada. T.O. Lloyd, *The British Empire, 1558-1995*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 44.

de un nuevo y rico territorio a sus dominios? Cabe mencionar que desde 1768 las autoridades británicas venían contemplando también la posibilidad de invadir y ocupar el puerto de Veracruz para “independizar” a México, según la lógica típicamente imperial de que los soldados de la tropa de asalto serían recibidos como “libertadores” de la opresión española. Era seductora la tentación de adquirir más territorios para el Imperio británico si la conquista fuese poco riesgosa y bajos sus costos.<sup>15</sup>

No obstante, Gran Bretaña llegó poco a poco a la conclusión de que un imperio formal en América Latina era inviable. El secretario de Guerra británico, lord Castlereagh, reflexionó sobre los hechos del Plata y opinó, en un conocido memorando de 1807, que el gabinete británico tenía que descubrir “algún principio de actuación más consonante con los sentimientos e intereses del pueblo de América del Sur”. Los latinoamericanos no parecían dispuestos a abdicar de sus aspiraciones de libertad política. La tenaz resistencia argentina a la invasión había tornado “sin esperanza” la tarea de “conquistar este extenso país contra el temperamento de su población”. Por esa y otras razones, Castlereagh descartó cualquier ambición territorial en aquel continente y sostuvo que Gran Bretaña debería concentrarse en la apertura de los mercados latinoamericanos para los productos británicos.<sup>16</sup> Ésa era una exigencia de las circunstancias. La coyuntura de guerra había cerrado las plazas comerciales europeas para Gran Bretaña y el excedente de su producción industrial necesitaba mercados alternativos. De igual forma, para alimentar una población en crecimiento y proveer insumos suficientes a una economía en expansión, se dependía mucho de las importaciones. En 1815, 31% de los alimentos y 61% de las materias primas consumidas en Gran Bretaña eran comprados en el extranjero.<sup>17</sup> Para los que vivían de las ganancias del comercio exterior, poco importaba si los socios comerciales eran o no parte del Imperio británico.

Habiendo desistido de sus pretensiones imperiales, Gran Bretaña dejó de asumir las responsabilidades políticas, administrativas y financieras propias del *Imperium*, pero ello no eliminaba desde luego la conveniencia de mantener una presencia estratégica en la región. Así, en 1808, fue establecida una base naval sudamericana para la escuadra británica en el puerto

<sup>15</sup> Carlos Escudé y Andrés Cisneros, *Historia de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/CARI, 2000, tomo II, capítulo 4, “Las invasiones inglesas al Río de la Plata”, [www.argentina-rree.com/historia.htm](http://www.argentina-rree.com/historia.htm), acceso el 14/01/2005; Lorenzo Meyer, *Su Majestad Británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950: el fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 29-30.

<sup>16</sup> Memorando de lord Castlereagh, Londres, 1° de mayo de 1801, *apud* Henry S. Ferns, *Britain and Argentina in the Nineteenth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1960, pp. 46-49.

<sup>17</sup> McDonough, *op. cit.*, p. 14.

de Río de Janeiro, bajo el comando del vicealmirante Sidney Smith, a fin de proporcionar seguridad al comercio legítimo, combatir la piratería, darles protección a los súbditos británicos y, no menos importante, disuadir cualquier anhelo hostil de otras potencias. La creación de un clima político favorable era también una de las atribuciones implícitas del gesto de “enseñar la bandera”. Muchos oficiales de la marina real actuaron, con considerable autonomía, como cónsules o diplomáticos en las ciudades latinoamericanas donde aún no había representación diplomática británica formal. En palabras del capitán Basil Hall, los navios de la escuadra se encontraban distribuidos “en aquellos puntos donde la presencia de una autoridad británica era esencialmente requerida”, a saber, Río de Janeiro, Buenos Aires, Valparaíso, Lima y San Blas en la costa de México.<sup>18</sup>

Fue en la época de George Canning como titular por segunda ocasión de la Foreign Office (1822-1827) cuando América Latina posiblemente alcanzó su nivel más alto como prioridad en la política exterior británica.<sup>19</sup> Gran Bretaña se convirtió en cierto modo en la potencia garante de la emancipación de las nuevas naciones latinoamericanas contra el colonialismo ibérico y sus políticas mercantilistas de monopolio comercial. En Brasil, donde había ayudado a la corte portuguesa a trasladarse de Lisboa a Río de Janeiro en 1808, el propósito británico era conservar ahí la relación de clientela que mantenía desde el siglo XVII con Portugal, garantizada la supervivencia de la monarquía brasileña, con la cual Canning simpatizaba. En Hispanoamérica, la política británica estaba condicionada por la alianza con España contra las fuerzas napoleónicas en la Guerra Peninsular, lo que reducía el alcance del posible apoyo oficial a la lucha de Simón Bolívar, San Martín y otros (extraoficialmente, comandantes, marineros y mercenarios británicos ofrecieron sus servicios a la causa anticolonialista). Gran Bretaña consideraba improbable la reconquista por España de sus colonias y, si bien no pretendiera apropiarse de ninguna de esas colonias, tampoco vería con indiferencia que otra potencia se lanzara a dominarlas.

El reconocimiento diplomático de las nuevas naciones por Londres sería una cuestión de tiempo y con ello estaría abierta la puerta para la conquista económica del continente. En 1824, la decisión de reconocer la independencia de Gran Colombia, México y Provincias Unidas del Río de la

<sup>18</sup> Gerald S. Graham y R. A. Humphreys (eds.), *The Navy and South America, 1807-1823. Correspondence of the Commanders-in-Chief on the South American Station*, Londres, Navy Records Society, 1962, p. xi; Barry Gough, “Profit and Power: Informal Empire, the Navy and Latin America”, en Raymond Dumett (ed.), *Gentlemanly Capitalism and British Imperialism: The New Debate on Empire*, Londres, Longman, 1999, pp. 68-81.

<sup>19</sup> Leslie Bethell, *George Canning and the Independence of Latin America*, Londres, Canning House, 1970, p. 18.

Plata marcó el sentido pragmático de la orientación británica. Se estaba delineando un nuevo papel para Gran Bretaña.

#### EL ARREGLO DE LA INDEPENDENCIA:

#### GRAN BRETAÑA Y LAS "REGLAS DEL JUEGO"

Es posible sugerir que, en la década de 1820, los nuevos estados latinoamericanos estaban preparados para un arreglo (*bargain*) con las potencias europeas: aceptarían las reglas, instituciones, prácticas y códigos de conducta del orden mundial eurocéntrico a cambio del reconocimiento del derecho de los pueblos latinoamericanos a su soberanía política. Gran Bretaña, la potencia naval que, al parecer, podría representar la diferencia entre el éxito o el fracaso de la epopeya independentista, acogió los términos de ese acuerdo tácito, pues, llevada a optar por una autocontención imperial, había ya descartado la dominación territorial de América Latina.

El reconocimiento de Londres fue formalizado mediante la conclusión de tratados bilaterales de amistad, comercio y navegación, que les daban a los súbditos británicos garantías adicionales de protección diplomática y seguridad jurídica para conducir sus negocios. Efectivamente, se firmaron diversos tratados, si no de inmediato con todos los países de la región, al menos con aquellos que ofrecían las mejores oportunidades para el desarrollo del intercambio comercial y financiero. El arreglo básico, en la visión británica, sería el reconocimiento del principio de la autodeterminación nacional a cambio del compromiso latinoamericano con los principios del libre mercado.<sup>20</sup> El trato igual concedido en el papel (competencia abierta) significaba en la vida real un previsible predominio de los productos británicos. La ventaja era más que evidente, puesto que Gran Bretaña predicaba el libremercado en América Latina mucho antes de adoptarlo en casa, como lo vamos a ver.

Aún más, a pesar de que se atribuía a las fuerzas del mercado la facultad aparente de actuar a favor de los intereses británicos, los tratados, como lo ha señalado Joseph Smith, habían sido diseñados de igual forma para asegurar derechos específicos a los súbditos británicos, tales como la exención del servicio militar, la tolerancia religiosa, la libertad de comprar y vender en igualdad de condiciones con los comerciantes locales y el otor-

<sup>20</sup> Estos principios corresponden en gran medida a las reglas de funcionamiento de una economía abierta y liberal: inviolabilidad de la propiedad privada, primacía de la ley, respeto a los contratos y obligación de cumplirlos de buena fe, transparencia, libre movimiento de mercancías y capitales, protección legal de los derechos de propiedad intelectual, etcétera.

gamiento del estatus de nación más favorecida.<sup>21</sup> En ciertos países, como fue el caso brasileño, los británicos exigieron que el tratado bilateral incluyera concesiones comerciales significativas (aranceles más bajos a las mercancías británicas) y privilegios de extraterritorialidad (la figura del “juez conservador de la nación inglesa”).

Estos tratados eran instrumentos legales contraídos entre estados nominalmente soberanos, pero, en su origen y contexto, resultaban ser eminentemente desiguales: sólo una de las partes contratantes estaba en condiciones de exigirle a la otra la observancia de sus cláusulas en caso de divergencia. En el papel de mantenedora de reglas, Gran Bretaña se reservaba el derecho, según sus intereses, de vigilar de modo unilateral el cumplimiento de los términos acordados (¿autotutela?), ya sea utilizando la persuasión, acompañada o no de presiones más o menos explícitas, ya sea desplegando medios coercitivos si fuera necesario. Éste era el boleto de ingreso que los nuevos estados latinoamericanos deberían pagar a fin de incorporarse a la “sociedad internacional” con la bendición de la potencia líder mundial. Aun cuando muchos de los tratados perdían vigencia, la *rationale* subyacente en ellos permanecía, es decir, la de que había determinadas “reglas del juego”, sobre todo en lo concerniente al sistema económico internacional, que a juicio de las grandes potencias no podrían ser transgredidas impunemente.<sup>22</sup>

Consumada la independencia, eran muy altas las expectativas creadas para los negocios y la penetración económica británica registró un rápido crecimiento. En la euforia del momento, innúmeras compañías mixtas fueron establecidas y se promovieron voluminosos préstamos en la City de Londres. Desafortunadamente, las predicciones optimistas no se cumplieron y la bonanza tuvo corta duración. Muchos países de la región fueron asolados por una ola de inestabilidad política, caudillismo y desbarajuste financiero. Después de la crisis de *default* de la década de 1820 y de la readaptación del comercio a la realidad de los mercados latinoamericanos, la presencia británica entró en un estado de acomodación inercial que iba a

<sup>21</sup> Joseph Smith, “New World Diplomacy: A Reappraisal of British Policy toward Latin America, 1823-1850”, *Inter-American Economic Affairs*, vol. 32, núm. 2, 1978, p. 14.

<sup>22</sup> Cabe precisar que el gobierno británico no postulaba el derecho de intervenir como “protector” de América Latina, sino que reconocía que lo más importante era la preservación del libre comercio de acuerdo con las normas pactadas. Como sentenció un funcionario británico muchos años después, a propósito de unos asuntos colombianos: “Todo lo que tenemos derecho a hacer es demandar que nuestros tratados sean obedecidos y nuestro comercio no molestado impropriamente.” Memorando de la Foreign Office, Londres, 12 de julio de 1875, citado por J. Smith, *op. cit.*, p. 23. Sobre la noción de “reglas del juego” y su papel en el mantenimiento del orden internacional, véase Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Basingstoke, Macmillan Press, 1995, segunda edición, pp. 51-73.

durar hasta mediados del siglo. Tras el *boom* inicial, la importancia relativa de América Latina para la economía británica empezó a declinar y su participación en las exportaciones de Gran Bretaña disminuyó de 12.6% en 1825 a 8.8% a mitad de la década de 1850. Los flujos financieros tardarían más de tres décadas en regresar a la región.<sup>23</sup>

Alan Knight observó correctamente que durante ese periodo de relativo estancamiento económico se verificó un paradójico incremento de la actividad intervencionista de Gran Bretaña en América Latina.<sup>24</sup> La mediación interesada de lord John Ponsonby en la Guerra de la Cisplatina entre Argentina y Brasil, que resultó en la creación del Uruguay en 1828, además de ser un ejemplo de intromisión en los asuntos rioplatenses por la forma como fue conducida, ha sido un testimonio práctico del empleo de la táctica de *divide ut impera*, muy conocida de los imperios de todas las épocas. En la década de 1830, las acciones agresivas de colonos y diplomáticos británicos residentes (como el cónsul Frederick Chatfield) provocaron conflictos con la Confederación Centroamericana, en proceso de desintegración. Dada la importancia estratégica de las rutas de tránsito cruzando el istmo, los británicos trataban de expandir su esfera de influencia desde Honduras Británicas, Guatemala e Islas de la Bahía hasta la Costa del Mosquito (hoy partes de Honduras y Nicaragua), la cual desde 1655 Gran Bretaña buscaba convertir en un protectorado.<sup>25</sup> Más al sur, la invasión de las Islas Malvinas/Falklands, tomadas a Argentina en 1833, había sido motivada por el interés británico de fortalecer su posición en el Atlántico Sur y controlar el acceso al Pacífico vía Estrecho de Magallanes.

Gran Bretaña seguía ejerciendo su poder de forma ostensiva, en línea con las recomendaciones del “Memorando Murray”, escrito por un funcionario de la Foreign Office en 1841. Pero ello implicaba a la vez un gran costo político y producía en muchos casos dudosos impactos comerciales.

<sup>23</sup> Rory Miller, *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Londres, Longman, 1993, pp. 71-78; y Leslie Bethell, “Britain and Latin America in Historical Perspective”, en Victor Bulmer-Thomas (ed.), *Britain and Latin America: A Changing Relationship*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 6. Para un panorama del siglo, véase Platt, *Latin America and British Trade, 1806-1914*, Nueva York, Barnes & Noble, 1972.

<sup>24</sup> De acuerdo con Knight, el periodo entre las décadas de 1820 y 1850 fue también el del “apogeo del imperialismo británico definido en términos de presiones oficiales e intervenciones”. Aunque ese imperialismo haya sido “modesto” comparativamente con otras regiones, el tono de la política británica en América Latina, entre la independencia y la mitad del siglo, fue “belligerante, intervencionista e intrusivo”. Alan Knight, “Britain and Latin America”, en Andrew Porter (ed.), *The Oxford History of the British Empire*, vol. III, *The Nineteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 128-129.

<sup>25</sup> Robert L. Scheina, *Latin America's Wars*, vol. I, *The Age of the Caudillo, 1791-1899*, Washington, DC, Brassey's, 2003, pp. 198-203.

La intervención anglofrancesa en el Río de la Plata durante los años 1845-1849, por ejemplo, fue un intento fracasado de coerción armada que no tuvo resultados concretos apreciables. Su motivación inicial había sido alejadamente asegurar la independencia de la Banda Oriental contra las pretensiones anexionistas del caudillo argentino Juan Manuel de Rosas y forzar la reapertura de los ríos interiores de la Cuenca del Plata, cerrados a la navegación internacional. Este típico episodio de diplomacia de las cañoneras resultó ser un ejercicio fútil de imperialismo naval al viejo estilo. Una vez suspendido el bloqueo, Rosas pudo jactarse de haber resistido al cerco de las dos mayores potencias de Europa, que a su vez padecieron una sensación de derrota e impotencia. La credibilidad británica en la región salió arañada. El comercio con Montevideo y Buenos Aires había declinado. Los bloqueos eran perjudiciales a los negocios y por esa razón el uso de la fuerza no siempre era visto con simpatía por los comerciantes británicos. David McLean ha argumentado que, si en teoría el imperio informal confliere a la potencia dominante “control sin responsabilidad”, la intervención en el Plata sería su antítesis.<sup>26</sup>

El caso del largo conflicto con Brasil por el fin de la trata de esclavos también es ilustrativo. Brasil era entonces la mayor economía esclavista del mundo: de 1811 a 1870, 60% de los esclavos traídos al continente americano tenían ese país como destino. Gran Bretaña buscaba, sin éxito, que el Imperio brasileño cumpliera con compromisos internacionales contraídos por los tratados firmados a principios del siglo. La interrupción del comercio negrero se había tornado una cuestión de honor para Londres y seguidos gabinetes británicos trataron de doblegar a Brasil. Pese a ello, como dijo lord Palmerston, secretario de Relaciones Exteriores: “todos nuestros incentivos, todos nuestros argumentos, todas nuestras persuasiones, fueron completamente infructíferos”.<sup>27</sup> Así pues, tras décadas de inefectivas presiones por los canales diplomáticos, el argumento coercitivo prevaleció. Después de que el parlamento británico sancionó la Ley Aberdeen en 1845, cientos de navíos involucrados en la trata de esclavos serían capturados por la marina real y juzgados en tribunales británicos. Las aguas territoriales brasileñas no eran respetadas y se puede decir que existía entre las dos naciones un estado de guerra no declarada. Fue necesario que los navíos liberados del bloqueo contra Rosas a fines de 1849 se sumaran a ese

<sup>26</sup> David McLean, *War, Diplomacy and Informal Empire. Britain and the Republics of La Plata, 1836-1853*, Londres, British Academic Press, 1995, pp. 3 y 188-206.

<sup>27</sup> Cámara de los Comunes, sesión del 24 de julio de 1845, Londres, citado en William D. Christie, *Notes on Brazilian Questions*, Cambridge, MA, Elibron Classics, 2001, reedición del original de 1865, pp. 57-58.

esfuerzo naval para que Gran Bretaña por fin lograra una disuasión lo suficientemente fuerte, aunada a cambios en las condiciones internas brasileñas, para la abolición del odioso tráfico. Con un orgullo muy poco disfrazado, Palmerston alabó el recurso de la fuerza: "Debo confesar que nada de lo que sucedió trae a mi mente ninguna otra impresión sino la de que el gobierno brasileño ha sentido que Brasil es impotente para resistir la presión de Gran Bretaña."<sup>28</sup>

La historia de esa controversia, por lo tanto, ha mostrado dos cosas: a) Gran Bretaña era capaz de intervenir abierta o veladamente en el núcleo del sistema político y económico de un país latinoamericano que rechazaba adecuarse, según el entendimiento británico, a los nuevos patrones éticos y de mercado; y b) la influencia británica, lejos de ser hegemónica, se topaba con límites reales. Aunque su objetivo haya sido alcanzado en 1850, cuando el gobierno brasileño aprobó una ley que prohibía en definitivo la trata, se evidenció en realidad la relativa incapacidad británica para imponer su voluntad sin la movilización de crecientes recursos de poder.

### *El factor estadounidense: esferas de influencia en conflicto*

La estrategia global británica sufrió cambios significativos a partir de la década de 1840. El viejo sistema colonial, construido con base en el monopolio del comercio y la protección del mercado imperial contra la competencia extranjera, ya no se sostenía. De hecho, el comercio con países fuera del Imperio británico crecía más rápidamente que el intercambio dentro de él.<sup>29</sup> El liberal Richard Cobden defendía las virtudes del libre intercambio "con todas las naciones". Industriales y comerciantes británicos percibían que concentrar sus intereses sólo en el mercado imperial era una autolimitación injustificada. Ante este panorama, durante el gobierno conservador del primer ministro Robert Peel (1841-1846) se aprobaron reformas que derribaron el proteccionismo, entre ellas la abrogación en 1846 de las Leyes de Cereales, las cuales imponían altas tasas al trigo importado. Poco después, en 1849, los Actos de Navegación, que reservaban en exclu-

<sup>28</sup> Palmerston a Hudson (ministro británico en Rio), Londres, 15 de octubre de 1850, *ibid.*, pp. 193-195; véase también Leslie Bethell, *The Abolition of the Brazilian Slave Trade: Britain, Brazil and the Slave Trade Question, 1807-1869*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, *passim*.

<sup>29</sup> Alrededor de 1860, sólo 25% del comercio británico total se hacía con el Imperio. Otros cambios importantes que afectaron la forma de administrar el Imperio británico fueron la abolición de la esclavitud en 1834 y la progresiva otorgación de estructuras de autogobierno a las colonias de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica. McDonough, *op. cit.*, pp. 13-21.

sividad a los navios británicos el transporte de bienes de las colonias, también eran revocados. En menos de una década, el modelo mercantilista cedió lugar a una nueva concepción de libre comercio y *laissez faire*.

Mientras el Imperio británico se transformaba, la política de Londres hacia América Latina debía enfrentar una nueva realidad de poder en la región. La agresividad del expansionismo de Estados Unidos y el aumento gradual de su influencia en los países vecinos obligaron a Gran Bretaña a adaptarse a la ascensión irresistible de esa nueva potencia regional. Constituye un caso emblemático la separación de Texas y la subsiguiente guerra entre México y Estados Unidos (1846-1848). Gran Bretaña, que llegó a reconocer la independencia texana en 1840, nada pudo hacer para impedir los avances de Washington. El conde de Aberdeen, que ocupaba la Foreign Office, no quería provocar una guerra con Estados Unidos y consideró la agregación de Texas un *fait accompli*. Su sucesor, Palmerston, siguió la misma línea ante las victorias militares estadounidenses y prudentemente rechazó las solicitudes mexicanas de apoyo. Él había dicho al ministro mexicano en Londres, en 1848, que el gobierno británico nutría propensiones “muy fuertes, leales y sinceras” en relación con México, pero jamás podría llevarlas hasta el punto de “desavenirse con Estados Unidos”.<sup>30</sup> Cuando terminó la guerra, Gran Bretaña se vio impotente una vez más frente a la anexión de todos los territorios nortños mexicanos hasta California.

La inacción británica y sus continuos esfuerzos por evitar a toda costa un enfrentamiento con Estados Unidos se explican por el contexto más general de sus intereses y la evolución de la diplomacia angloestadounidense durante la década de 1840. Como se ha señalado, la política comercial británica efectuó la transición de un sistema cerrado y proteccionista, que requería una estrategia imperial defensiva, a un sistema abierto y librecambista, para el cual hacía falta una política exterior positiva que promoviera el intercambio fuera del Imperio y cultivara buenas relaciones con socios comerciales y abastecedores de alimentos y materias primas necesarias en Gran Bretaña, tales como el algodón para las fábricas textiles y otros insumos industriales. El gobierno británico calculó que Estados Unidos, por su mercado y vastos recursos, podría ser un complemento del Imperio británico y no forzosamente un rival. Para ello, Londres tendría que aceptar la reorientación del equilibrio de poder en América del Norte a favor de Washington, lo que efectivamente sucedió. Gran Bretaña accedió ahí a una

<sup>30</sup> José María Luis Mora a Relaciones Exteriores, Londres, 31 de mayo de 1848, en Josefina Zoraida Vázquez (comp.), *La Gran Bretaña frente al México amenazado, 1835-1848*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002, p. 176.

posición estratégica preponderante de Estados Unidos, en un ejercicio de apaciguamiento que posibilitó encaminar el tema de las fronteras occidentales de Canadá y resolver de forma pacífica, en 1846, la delicada disputa por Oregón.<sup>31</sup>

También en América Central el peso del factor estadounidense se hizo sentir. Las pretensiones británicas de alargar sus dominios en la Costa del Mosquito llegaron al fin con la firma, en 1850, del Tratado Clayton-Bulwer, por el cual Estados Unidos y Gran Bretaña acordaron no ocupar, fortificar, colonizar o dominar cualquier parte del territorio centroamericano, respetadas las posesiones entonces reconocidas internacionalmente. Asimismo, se pactó que ninguno de los dos países tendría el control exclusivo sobre el canal marítimo que fuera construido en el futuro entre los océanos Atlántico y Pacífico. Por medio de esta “resignación esclarecida”, como la llamó David Dykstra, Gran Bretaña intentaba preservar el *statu quo* y al mismo tiempo conciliar su papel regional declinante con la dilatación de los intereses estadounidenses hacia el sur.<sup>32</sup>

La extensión planetaria de sus intereses le permitía a Londres adoptar una política de concesiones en áreas no vitales con miras a canalizar sus esfuerzos hacia lo esencialmente importante. Coincidencia o no, mientras renegociaba la extensión de su influencia en el hemisferio occidental, Gran Bretaña estuvo empeñada, durante la década de 1840, en un proceso de expansión imperial en otros continentes. Se pueden enumerar como ejemplos las anexiones de Nueva Zelanda (1840), Hong Kong (1842, tras la Guerra del Opio contra China) y Labuan en Malasia (1846). En Sudáfrica, punto estratégico para la interconexión marítima de las posesiones del Imperio británico, son anexados los territorios de Natal (1843) y Kaffraria (1847). En 1848, Transvaal y el Estado Libre de Orange se tornan colonias de la Corona británica. En India, pieza angular de toda la estructura económica del Imperio, la anexión del Punjab ocurre en 1849 y los británicos tienen cada vez más intereses y posiciones que defender en el sur de Asia.<sup>33</sup>

Lo anterior obliga a una segunda mirada a las tesis superimperialistas. Es un equívoco ver a Gran Bretaña como potencia hegemónica en toda América Latina durante todo el siglo XIX. Su participación mayoritaria en el comercio y las finanzas de los países latinoamericanos recién independizados, sin contar con su innegable poder marítimo, creaba más bien una

<sup>31</sup> David L. Dykstra, *The Shifting Balance of Power: American-British Diplomacy in North America, 1842-1848*, Lanham, University Press of America, 1999, pp. xxxiii, 66-67 y 174-180.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. xxxiv.

<sup>33</sup> Simon C. Smith, *British Imperialism, 1750-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, *passim*.

apariencia de hegemonía. Gran Bretaña estaba indubitavelmente en condiciones de influenciar fuertemente los acontecimientos mediante presiones políticas y económicas, demostraciones de fuerza e intervenciones ocasionales, pero no los podía manejar de modo absoluto ni de forma similar en cada una de las subregiones del continente. Alrededor de 1850, su comercio con los países latinoamericanos se había estancado en buena medida, su posición general en la región estaba mucho más debilitada en comparación con las primeras décadas del siglo y sus intereses prioritarios apuntaban hacia otros rincones del globo. En México y América Central, el poder ascendente de Estados Unidos constreñía la libertad de acción de Gran Bretaña. En el entorno geográfico del poderoso vecino del norte, un imperio informal controlado por una potencia extrahemisférica era algo cada vez más difícil de concebir. En América del Sur, en cambio, aún era teóricamente posible una política intervencionista activa, en consonancia con la creciente concentración de los flujos comerciales británicos hacia el Cono Sur. Pero la influencia británica, en vez de alcanzar los fines a que aspiraba, enfrentaba dificultades y oscilaba entre la diplomacia y la intimidación. Son las contradicciones del intervencionismo británico lo que examinaremos a continuación.

### *El “argumento del garrote”: su alcance y limitaciones*

En una circular de 1848, Palmerston informó a los representantes diplomáticos de Su Majestad que, en virtud de las constantes solicitudes de tenedores de deuda que habían invertido sus capitales en préstamos a gobiernos extranjeros, era una política asentada de la Foreign Office abstenerse de presentar peticiones formales a favor de las reclamaciones insatisfechas de estos súbditos británicos.<sup>34</sup> Resulta irónico que uno de los más notorios representantes de la injerencia belicosa en la vida de los pueblos de la periferia haya sido el autor de una instrucción oficial a las embajadas británicas que, si se interpreta en sentido estricto, llevaría a creer que, a final de cuentas, las tesis del no intervencionismo benigno tal vez tuviesen razón. Empero, el mismo Palmerston escribió en 1850, en una citación ya muy conocida:

Estos gobiernos semicivilizados, tales como los de China, Portugal, América Hispánica, requieren un correctivo cada ocho o diez años para llamarlos al

<sup>34</sup> Circular del vizconde Palmerston a los representantes de Su Majestad en estados extranjeros, Londres, enero de 1848, en Platt, *Finance, Trade, and Politics...*, *op. cit.*, pp. 398-399.

orden. Sus mentes son demasiado superficiales para recibir una impresión que dure más de lo que tal periodo y los avisos son de poca utilidad. A ellos poco les importan las palabras y deben no sólo ver el garrote sino realmente sentirlo sobre sus hombros antes de que accedan al único argumento que para ellos resulta convincente, el *argumentum baculinum* [argumento del garrote].<sup>35</sup>

Ésa no era una opinión aislada. Una búsqueda en los archivos ciertamente traería a la luz más manifestaciones de prejuicio, sentimiento de superioridad y desprecio de las élites británicas por los pueblos rotulados como “atrasados”. Hay asimismo una larga distancia entre la posición oficial de la metrópoli y el impacto de sus acciones concretas en la periferia, lo que incluye sin duda la percepción de los otros actores con respecto a esas mismas acciones. Desde la óptica de los contemporáneos del siglo XIX, lo que hoy llamamos diplomacia de las cañoneras era un procedimiento considerado “legítimo” y hasta cierto punto “normal” por las grandes potencias para defender sus “derechos” y forzar a estados más débiles a satisfacer sus “justas reclamaciones”.<sup>36</sup> Para imponer reglas de forma creíble, predicaban los palmerstonianos, la sanción en última instancia debía ser el uso de la fuerza.

Valga aclarar que el “argumento del garrote” no era una política sistemática del gobierno británico aplicada indiscriminadamente. En 1857, Gran Bretaña había contemplado la posibilidad de ir a la guerra con Perú debido a disputas en torno de bonos del mercado de capitales. Los planes de la Foreign Office tenían previsto el bloqueo del puerto de Callao y la ocupación de las Islas Chincha. La operación, sin embargo, no siguió adelante.<sup>37</sup> Aunque estuviera presente la *hipótesis* del uso de la fuerza, Londres no se veía en la obligación de ir hasta las últimas consecuencias para alterar la conducta de los gobiernos latinoamericanos en cualquier situación. La preferencia británica era por acciones concretas, con objetivos limitados y bien definidos, sin adquisiciones territoriales, en general motivadas por

<sup>35</sup> Memorando de Palmerston, Londres, 29 de septiembre de 1850, citado, entre otros autores, por Ronald Hyam, *Britain's Imperial Century, 1815-1914*, Basingstoke, Macmillan, 1993, p. 119.

<sup>36</sup> No fue sino hasta la primera mitad del siglo XX cuando la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones entre los estados fue aceptada como norma de derecho internacional (artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas). Antonio Cassese, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 100-102.

<sup>37</sup> En 1853, también se había sugerido llevar a cabo medidas hostiles contra Bolivia, pero el almirantazgo británico, con la atención puesta en la inminente Guerra de Crimea, no consideró que el bloqueo al “puerto insignificante” de Cobija fuera una operación que valiera la pena. Andrew Graham-Yooll, *Imperial Skirmishes: War and Gunboat Diplomacy in Latin America*, Northampton, Olive Branch Press, 2002, pp. 91-94; Miller, *Britain and Latin America...*, *op. cit.*, p. 57.

cuestiones más graves relativas a temas económicos y financieros (adeudos incumplidos, por ejemplo).

Si posible, y de hecho tal opción se materializó varias veces, la imposición de reglas podría llevarse a cabo por minicoaliciones *ad hoc*, con la participación de dos o más potencias interesadas. Había un interés “colectivo”, compartido por las potencias protagonistas de la expansión económica ultramarina, de salvaguardar sus activos invertidos en el extranjero y asegurar el respeto a los principios del libre mercado que coadyuvaban a ese mismo proceso de expansión. Las principales potencias europeas con economías internacionalizadas, y no sólo Gran Bretaña, eran las que podían tomarse para sí en las áreas periféricas ese triple papel de fiscalización, coacción y punición por comportamientos “no adecuados”. La idea era que con esas coaliciones el costo político de la acción sería dividido y su alegato de legitimidad quedaría fortalecido. En la visión latinoamericana, el resultado práctico de esas acciones no tenía otro nombre que el de “intervención”. Hay aquí claramente una diferencia de percepción entre el lado más fuerte, su autoimagen y sus propósitos declarados, y el lado más débil, objeto de esas medidas “correctivas”.

Un buen ejemplo es la intervención tripartita de Gran Bretaña, Francia y España contra México en 1861-1862, después de que el gobierno constitucional de Benito Juárez había decidido suspender por dos años los pagos de la deuda mexicana al final de la Guerra de Reforma entre liberales y conservadores. Es común en la historiografía las referencias a ese episodio como demostración del compromiso británico con la no intervención, puesto que, una vez obtenida la satisfacción que demandaba, Gran Bretaña se retiró, sin tomar parte en la aventura militar francesa que resultó en la instalación del breve Imperio de Maximiliano de Habsburgo en México.<sup>38</sup> Ésa es una lectura demasiado favorable a la posición oficial británica. Si se examina la documentación diplomática del conde John Russell, secretario de Relaciones Exteriores, se verifica que el gobierno británico tenía dos propósitos frente a la operación combinada de las tres potencias en Veracruz: la seguridad de las personas y los bienes británicos y el cumplimiento de “todas las obligaciones de México con Su Majestad”, las cuales incluían no sólo el tema de la deuda, sino que comprendían también “una satisfacción por las ofensas hechas a los súbditos británicos” a lo largo de los años de guerra civil. La motivación para actuar residía en la desaprobación de la “conducta ilegítima y desorbitada de las autoridades de México”.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Platt, *Finance, Trade, and Politics...*, *op. cit.*, pp. 316-318.

<sup>39</sup> Russell a conde Cowley (comisionado británico en Francia), Londres, 27 de septiembre de 1861, en Gloria Grajales (comp.), *México y la Gran Bretaña durante la intervención, 1861-1862*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, pp. 105-107.

Ahora bien, Gran Bretaña tenía un entendimiento muy peculiar de lo que fuese intromisión en los asuntos internos de otros países. La operación conjunta, se decía, no aspiraba a la conquista de territorio ni era un intento por interferir en la prerrogativa del pueblo mexicano de elegir y constituir libremente su forma de gobierno (al menos en la visión británica). Con todo, según Russell, no podía existir duda de que “no sólo [era] de estricto derecho, sino deber del gobierno británico, el obtener para sus súbditos en México una reparación por los daños que [habían] sufrido, y una compensación por los fraudes y robos de que [habían] sido víctimas”. En otras palabras, en el sentido que le daba la Foreign Office, enviar buques de guerra a otro país para bloquear sus puertos, invadirlo con fuerzas militares, ocupar su principal aduana, hacerle exigencias y darle ultimatos bajo la amenaza de la espada, todo ello no sería “intervención”, sino una acción calculada para la obtención de “nuestras justas reclamaciones”.<sup>40</sup> El gobierno mexicano obviamente protestó con vehemencia contra el desembarco de las tropas aliadas y la ocupación de partes de su territorio por potencias extranjeras.

Es cierto que intervenciones navales sin foco y demostraciones gratuitas de fuerza, rechazadas por los comerciantes británicos, generaban antipatía de las élites locales y tenían resultados muy discutibles para el aumento de la influencia británica. Véase el caso de la llamada Cuestión Christie. Con el pretexto de obtener del gobierno de Brasil la satisfacción a quejas relacionadas con el naufragio del navío *Prince of Wales* y supuestos malos tratos a marineros de la fragata *Forte*, el ministro británico en Río de Janeiro, William Dougal Christie, coordinó en los primeros días de 1863 el bloqueo del puerto carioca y la ejecución de represalias contra navíos mercantes brasileños. Su objetivo era darle a Brasil “una lección”.<sup>41</sup> Por desgracia para él, el episodio tuvo una repercusión extremadamente negativa y tomó un rumbo imprevisto. La “agresión de guerra”, según la percepción del gobierno brasileño, ocasionó la ruptura de relaciones diplomáticas entre Brasil y Gran Bretaña durante más de dos años. Hostilizado por la población y amenazado de muerte, Christie tuvo que dejar el país. Su actuación provocó críticas tanto de comerciantes británicos en Río como de industriales de Manchester y Lancashire, así como de miembros de la oposición en el parlamento de Westminster. Se temía que un importante cliente estuviera sien-

<sup>40</sup> Russell a Charles L. Wyke (comisionado británico en México), Londres, 27 de junio de 1862, visto por lord Palmerston y la Reina Victoria, *ibid.*, p. 211.

<sup>41</sup> Christie a Russell, Río de Janeiro, 8 de diciembre de 1862, en *The Brazil Correspondence in the Cases of the 'Prince of Wales' and Officers of the 'Forte'*, reproducido de documentos expuestos ante el Parlamento, Londres, William Ridgway, 1863, p. 217.

do alienado sin motivos convincentes.<sup>42</sup> El imperio informal en Brasil era una quimera.

Por otra parte, no se puede sobreestimar la dimensión del intervencionismo británico en América Latina, sobre todo si se compara con el activismo imperial de Gran Bretaña en otros continentes. La extensión de la injerencia británica en la región es a menudo exagerada por las tesis superimperialistas. Ello se puede apreciar mejor tomando en consideración el papel de Gran Bretaña en la Guerra del Paraguay o Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), el más largo y violento conflicto militar interestatal de la historia de América Latina, como lo ha recordado Leslie Bethell. En muchos ambientes académicos se encuentran todavía interpretaciones que, basadas en el revisionismo que puntuó las décadas de 1960 y 1970, ven en aquella trágica guerra el resultado directo de la acción de las “fuerzas malévolas” del imperialismo internacional, es decir, de la potencia capitalista dominante del sistema en contra de un “modelo paraguayo” de desarrollo autónomo, no dependiente de la economía mundial. Esa visión, cuyo mérito más expresivo fue impugnar la historiografía oficial y laudatoria que existía antes, hoy por hoy necesita ser cuando menos revalorada.

Antes de 1864, el Paraguay de los López ya había puesto en marcha un proceso de apertura hacia el exterior y de modernización económica con la ayuda de capitales y técnicos extranjeros, en gran parte británicos. Francisco Solano López había viajado a Europa en 1854, donde contrató la compra de armas y mantuvo contactos de negocios con compañías británicas. En pocos años, 75% de las importaciones paraguayas de manufacturados provenían de Gran Bretaña. No obstante, en Londres el destino de Paraguay despertaba una colosal indiferencia. Aun si admitimos que Gran Bretaña realmente pretendía “abrir” el diminuto mercado paraguayo a sus productos (un contrasentido, una vez que el mercado ya estaba abierto), después de casi seis años de guerra, con el país enteramente arrasado, no había mercado alguno que conquistar. Paraguay tampoco se convirtió en abastecedor de materias primas para Gran Bretaña, que, en el caso específico del algodón, desde antes de iniciarse la Guerra de Secesión en Estados Unidos (1861-1865) garantizaba la continuidad del suministro para su industria textil comprando el producto de otras fuentes, principalmente Egipto.

Cuando estalló el conflicto, Gran Bretaña no tenía relaciones diplomáticas con Brasil debido a la mencionada Cuestión Christie y permaneció ofi-

<sup>42</sup> Ross Forman, “Harbouring Discontent: British Imperialism through Brazilian Eyes in the Christie Affair”, en Martin Hewitt (ed.), *An Age of Equipoise? Reassessing Mid-Victorian Britain*, Aldershot, Ashgate, 2000, p. 234.

cialmente neutra durante toda la guerra. Poco antes del inicio de las hostilidades, el representante británico en Buenos Aires, Edward Thornton, que ejercía a la vez la concurrencia con Asunción, había ofrecido sus buenos oficios para una reconciliación amigable entre las partes. En cuanto a la participación de capitales británicos en el esfuerzo de guerra aliado, se ha calculado que los préstamos extranjeros, sobre todo de los banqueros Barings y Rothschilds, representaron tan sólo 20 y 15% respectivamente del total de los gastos bélicos de Argentina y Brasil. Es verdad que fábricas británicas vendieron material militar a los países de la Triple Alianza, pero, por otra parte, el bloqueo del Río de la Plata, consecuencia de las operaciones de guerra, era perjudicial a la conducción normal de las actividades comerciales. En forma paralela, el gobierno británico tomó ciertas actitudes que ocasionaron problemas a los aliados, como el hecho de hacer público, en 1866, en la Cámara de los Comunes, las cláusulas secretas del Tratado de la Triple Alianza sobre el desmembramiento del territorio paraguayo.<sup>43</sup> Tratar de explicar la Guerra del Paraguay con base exclusivamente en las “pérfidas manipulaciones” de Londres sería atribuirle a Gran Bretaña un poder de control sobre los países latinoamericanos que no poseía. Las causas profundas de la guerra deben buscarse en primer lugar en la política regional rioplatense y sus contradicciones, aun cuando el conflicto pudo haber subsidiariamente afectado a terceros, beneficiando o contrariando sus intereses según el caso.

Lo mismo se puede decir *mutatis mutandis* de la Guerra del Pacífico (1879-1883). No ha surgido evidencia palpable de que el gobierno británico haya usado a Chile como instrumento para lograr el dominio de la industria del nitrato por grupos privados británicos en los territorios disputados con Bolivia y Perú. Al contrario, la acción de la Foreign Office y de sus representantes en las repúblicas del Pacífico durante el conflicto fue descrita como de “inactividad”. Compañías importantes, como la Antony Gibbs & Sons, si bien estaban interesadas en los sucesos militares en el desierto de Atacama, no parecían disfrutar de ninguna relación de “complicidad” con el gobierno chileno.<sup>44</sup> La guerra no fue el producto de maquinaciones secretas en Whitehall, sino el resultado del choque de intereses divergentes entre los tres países sudamericanos.

<sup>43</sup> Leslie Bethell, *The Paraguayan War (1864-1870)*, Londres, Institute of Latin American Studies, Research Paper 46, 1996; Francisco Doratioto, *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*, São Paulo, Companhia das Letras, 2002, pp. 29-30 y 86-96.

<sup>44</sup> Miller, *Britain and Latin America...*, *op. cit.*, pp. 64-65.

*Adiós a las armas: el repliegue político y estratégico de Gran Bretaña*

En la segunda mitad del siglo XIX, los países latinoamericanos se embarcaron en una fase de integración más profunda en la economía mundial bajo gobiernos dominados por grupos civiles, oligárquicos y tecnócratas, de índole liberal. Cada economía parecía haber encontrado su nicho “ideal” en la división internacional del trabajo, básicamente mediante la exportación de materias primas: carne y granos en Argentina, estaño en Bolivia, café en Brasil, cobre y luego nitratos en Chile, azúcar en Cuba (todavía una colonia española), cacao en Ecuador, minerales en el México del porfiriato, guano y luego una variedad de *commodities* en Perú, café y plátano en América Central, y así en adelante. El modelo de crecimiento guiado por el comercio exterior (“desarrollo hacia afuera”) solía ser justificado por doctrinas de *laissez-faire* importadas de Europa, donde las élites latinoamericanas también buscaban referencias culturales e inspiración para copiar formas aristocráticas de comportamiento.<sup>45</sup>

El cambio en el escenario económico de América Latina estimuló una nueva ola de inversiones británicas. A partir de la década de 1870, hay tanto una recuperación del comercio como una reactivación de los vínculos financieros. El capital extranjero ve una oportunidad de lucro en la modernización de la infraestructura de los países latinoamericanos y penetra en varias áreas de gran impacto económico: ferrocarriles, puertos y navegación, cables submarinos y telégrafos, industria alimentaria, minería, servicios públicos urbanos (tranvías eléctricos, gas, iluminación, aprovisionamiento de agua), bancos y compañías de seguros. El total del capital británico invertido en América Latina (incluidos los préstamos a gobiernos) había crecido de escasos 80.9 millones de libras en 1865 a respetables 552.5 millones en 1895. En 1913, ese monto llegaría a 1179.9 millones de libras, poco más o menos 25% del total de las inversiones de ultramar de Gran Bretaña. Argentina, el “dominio honorario”, era un caso especial. En 1899, el país rioplatense se convirtió en el principal socio comercial británico en América Latina, posición que desde 1808 pertenecía a Brasil. Argentina recibía entonces 41% del capital de origen británico que tenía la región como destino.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Thomas Skidmore y Peter Smith, *Modern Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, pp. 42-47; V. Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 76-104.

<sup>46</sup> Rory Miller, “British Trade with Latin America (1870-1950)”, en Peter Mathias y John Davis (eds.), *International Trade and British Economic Growth*, Oxford, Blackwell, 1996, p. 127; y J. Fred Rippy, *British Investments in Latin America, 1822-1949*, Nueva York, Arno Press, 1977, pp. 36-44. Menos conocido es el libro de Charles Jones, *El Reino Unido y América: inversiones e influencia económica*, Madrid, Mapfre, 1992, que también incluye a América Latina en su análisis.

Mientras eso ocurría, Gran Bretaña atravesaba por un periodo de intensa expansión ultramarina conocido como el “nuevo imperialismo”. Benjamin Disraeli, primer ministro conservador, era uno de los políticos victorianos que defendían el reforzamiento del Imperio británico, un tema que pasó a despertar el entusiasmo popular (jingoísmo) y a inspirar sueños de gloria imperial. Para tratar de neutralizar las ambiciones de la Rusia zarista, por ejemplo, Gran Bretaña apoyaba al “enfermo” Imperio Otomano en la Cuestión del Oriente y medía sus fuerzas con Moscú en el “gran juego” en Asia Central. El primer ministro liberal William Gladstone, acostumbrado a las cruzadas morales, se decía opuesto al intervencionismo, pero, contrariando todos sus discursos, fue él quien ordenó en 1882 la ocupación británica de Egipto, un territorio vital para el control del Canal de Suez y de la ruta marítima hacia India. Gran Bretaña estuvo al frente del reparto de África y las anexiones coloniales de Rhodesia, Somalia, Kenia, Uganda y Sudan parecían confirmar la viabilidad del megalómano proyecto de un imperio “desde Ciudad de El Cabo a El Cairo”.<sup>47</sup>

Con este telón de fondo, se comprende mejor la progresiva pérdida de importancia estratégica de América Latina para Gran Bretaña y el porqué de la disminución de su ímpetu intervencionista en la región. Las razones para el alejamiento británico son múltiples: problemas más urgentes en otras partes del mundo, como el manejo del inestable equilibrio europeo y las pugnas interimperialistas en Asia y África; dificultades políticas internas; imposibilidad de dominio ostensivo del continente latinoamericano a través de una política asertiva respaldada por la fuerza; crecimiento en América Latina de la convergencia con relación a los valores, principios y métodos del capitalismo (aumenta el consenso en cuanto a las reglas del mercado); ausencia de un peligro de partición territorial del continente entre varias potencias que pudiera cerrar determinadas áreas al comercio británico y provocar acciones defensivas de Londres (“anexiones preventivas”, diría Platt); y, finalmente, el deseo británico de no confrontarse directamente con Estados Unidos.<sup>48</sup>

Sobre ese último punto, un parteaguas frecuentemente mencionado es la crisis de 1895-1896 entre Gran Bretaña y Estados Unidos en torno al litigio de la frontera entre Venezuela y la Guyana Británica. Se ha reiterado en la historiografía que, al aceptar el arbitraje, como quería el gobierno estadounidense, Gran Bretaña reconoció de este modo, oficial y públicamente,

<sup>47</sup> Sobre el “nuevo imperialismo”, véase Bernard Porter, *The Lion's Share: A Short History of British Imperialism, 1850-1995*, Londres, Longman, 1996, capítulos 3 y 4.

<sup>48</sup> John Charmley, *Splendid Isolation? Britain and the Balance of Power, 1874-1914*, Londres, Sceptre, 2000; Knight, *op. cit.*, pp. 139-141; Platt, *Finance, Trade, and Politics...*, *op. cit.*, p. 351.

la validez de la Doctrina Monroe y el predominio político de Estados Unidos en América Latina.<sup>49</sup> Gran Bretaña va a abdicar de cualquier pretensión de desempeñar el papel de árbitro en las disputas latinoamericanas. Las conquistas estadounidenses tras la guerra con España en 1898 (protectorado sobre Cuba y anexión de Puerto Rico) corroboraron la nueva configuración de fuerzas en la región. Unos años después, por el Tratado Hay-Pauncéfote, de 1901, Gran Bretaña concordó en que Estados Unidos detuviera el control exclusivo del proyectado canal por el istmo de Panamá, derogando así lo estipulado en el Tratado Clayton-Bulwer de 1850 y consolidando la hegemonía estadounidense en América Central y el Caribe.<sup>50</sup>

Lo que también estaba cambiando era la capacidad británica para seguir imponiendo reglas en América Latina, aunada al aumento de la resistencia local nacionalista a la amenaza o el uso de la fuerza para la solución de controversias de naturaleza comercial, financiera o consular. Abandonar la diplomacia para echar mano de las armas era siempre una alternativa extrema que significaba costos, riesgos y desventajas, lo que desalentaba el recurso frecuente a esa opción límite. A Gran Bretaña no le era atractivo involucrarse en acciones que podían estimular un aumento de sentimientos antibritánicos en América Latina o incluso poner en riesgo las vidas y propiedades de súbditos británicos en las ciudades y puertos latinoamericanos. La Foreign Office, en particular, era de la opinión de que Gran Bretaña no tenía por qué enredarse en interminables escaramuzas y arreglos de cuentas con los países latinoamericanos siempre que un inversionista presentaba una petición al gobierno británico. Además, sobre todo en el Cono Sur, el adelantado proceso de consolidación de los estados nacionales y el relativo fortalecimiento de la capacidad organizacional de estos países (incluso en el aspecto militar) hacían más difíciles los intentos por llevar a cabo acciones abiertamente coercitivas en la región.

Las élites latinoamericanas, a su vez, beneficiadas por los frutos del “progreso” y del liberalismo económico, absorbían el impacto de la difusión de ideas liberales, modelos de organización política y expresiones culturales de las Islas Británicas. El grado de “colaboración local”, si es que había alguna, era medido por el interés y las convicciones propias de los dirigentes latinoamericanos, por lo general satisfechos con lo que obtenían económicamente de los británicos (bienes manufacturados y productos de lujo, capital, tecnología, etcétera), siempre y cuando los límites no escritos

<sup>49</sup> Joseph Smith, *Illusions of Conflict: Anglo-American Diplomacy toward Latin America, 1865-1896*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979, p. 208.

<sup>50</sup> Robert Holden y Eric Zolov (eds.), *Latin America and the United States: A Documentary History*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 34-35 y 83-84.

de la interferencia en la vida política del continente no fueran rebasados.<sup>51</sup> Se decía, en América Latina, sí al intercambio económico y a las inversiones británicas, pero no a la conquista territorial o la injerencia política y, por supuesto, no a las intervenciones armadas. No había una razón fundamental para rechazar la presencia británica con tal de que las “reglas del juego” fuesen observadas por las dos partes. A Gran Bretaña esa situación le convenía, pues, crecientemente envuelta en una nueva carrera imperialista en Asia y África, no necesitaba preocuparse por darle mayor atención a América Latina o desviar recursos militares y navales comprometidos en otras latitudes. No le complacía tampoco la idea de inmiscuirse en asuntos que no tenía la esperanza de controlar satisfactoriamente. Por consiguiente, el gradual retraimiento de Gran Bretaña fue también una adaptación a la realidad latinoamericana, además del reconocimiento de las limitaciones que afectaban el libre ejercicio de su poder en la región.

Al finalizar el siglo XIX, el bajo perfil político británico en América Latina era notable. La principal preocupación de Gran Bretaña era de naturaleza comercial y financiera: contrarrestar el aumento de la competencia de las potencias rivales con objeto de preservar su privilegiada posición económica en la región, particularmente en los mercados sudamericanos.<sup>52</sup> En 1898, por ejemplo, el gobierno británico envió a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay una misión comercial encabezada por el comisionado especial T. Worthington, quien evaluó las condiciones y perspectivas del comercio británico en el Cono Sur. En sus informes sobre la misión, Worthington señaló la pérdida de terreno en el campo comercial que Gran Bretaña empezaba a sufrir *vis-à-vis* otras potencias (Alemania, Estados Unidos, Francia) y puntualizó la necesidad de adaptarse a los nuevos tiempos. La falta de dominio de los idiomas locales le pareció un obstáculo, entre otros, que había que superar: “¿Por qué un funcionario de recibos alemán debía ser más capaz de leer una tarifa sudamericana y emitir una factura en español o portugués que un funcionario inglés? Su cerebro no es mejor”, escribió.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Colaboró para ello el hecho de que las comunidades británicas residentes en América Latina se caracterizaban por su pequeño número y lo reducido de sus contactos con la sociedad local. No hubo una inmigración masiva de nacionales británicos hacia ningún país de la región. Los que ahí se instalaban constituían a menudo colonias autosuficientes y cerradas en sí mismas, que cultivaban relaciones endógenas, evitaban “mezclarse” y compartían costumbres consideradas exóticas a ojos de los latinoamericanos.

<sup>52</sup> No se debe confundir la producción más intensa de informes comerciales y financieros, o bien la actividad de embajadores y cónsules en defensa de los negocios británicos, con un perfil político “alto”. Son cosas distintas.

<sup>53</sup> *Reports Received from Mr. T. Worthington, the Special Commissioner Appointed by the Board of Trade to Inquire into and Report upon the Conditions and Prospects of British Trade in Certain South*

Claro está que las presiones económicas no dejaron de utilizarse como recurso de poder cuando los intereses británicos así lo requerían. Como lo han demostrado Cain y Hopkins, en vista del papel de la City de Londres como proveedora de capital para América Latina, era en las finanzas donde radicaba la mayor capacidad británica para ejercer influencia efectiva. Gran Bretaña actuaba como un acreedor maduro que forzaba a los países latino-americanos a acomodarse a las reglas del juego financiero y mantener al día el pago del servicio y los intereses de sus deudas.<sup>54</sup>

A estas alturas cabe preguntarse hasta qué punto penetración económica y control político estuvieron relacionados. Una cuestión fundamental tiene que ver con el poder efectivo que tenían empresarios, inversionistas y acreedores británicos en las decisiones de Estado y la política de los países "huéspedes". De manera muchas veces independiente del gobierno, el sector privado tenía su agenda en la búsqueda de ventajas y ganancias. En el ciclo dorado de expansión entre 1870 y 1914, se puede discutir hasta dónde el "imperialismo de los negocios" (*business imperialism*) representó una forma de control británico sobre la soberanía de los países de América Latina más allá de lo económico. En el caso de Perú, es reconocido el poder de la Peruvian Corporation, formada en Londres, en 1890, tras la renegociación de la deuda peruana con la City en el año anterior. A cambio de la cancelación de la deuda en manos de acreedores británicos, la compañía tomó posesión de la red más importante de ferrocarriles en Perú y tuvo una posición de peso en el país hasta al menos 1930.<sup>55</sup>

Tal vez el mejor ejemplo de simbiosis económica, con efectos sobre la política local, sea una vez más el de Argentina. La llamada "conexión anglo-argentina" nació con el vigoroso incremento de las inversiones británicas a

---

*American Countries*, Fifth Report, Brazil (part II), p. 19, Parliamentary Papers, Accounts & Papers (46), vol. XCVI, 1899, British Library.

<sup>54</sup> Cain y Hopkins han propuesto un nuevo marco interpretativo para el análisis de la expansión imperial británica. El concepto de "capitalismo de caballeros" (*gentlemanly capitalism*) se apoya en la dinámica socioeconómica de la metrópoli y en el papel de formas capitalistas no industriales, más específicamente los servicios financieros y comerciales y la red de intereses en torno a la City. Véase la introducción de *British Imperialism: Innovation and Expansion, 1688-1914*, op. cit.

<sup>55</sup> Véase los artículos del libro editado por Platt, *Business Imperialism, 1840-1930: An Inquiry Based on British Experience in Latin America*, Oxford, Clarendon Press, 1977; y Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds.), *Latin America, Economic Imperialism and the State*, Londres, Athlone Press, 1985. Hay numerosos estudios para el periodo 1870-1914 que analizan el papel de empresas e inversionistas extranjeros en países de la región. De interés para la historia empresarial es Carlos Dávila L. de Guevara y Rory Miller (eds.), *Business History in Latin America: The Experience of Seven Countries*, Liverpool, Liverpool University Press, 1999.

partir de la década de 1880 y ha sido ya largamente estudiada.<sup>56</sup> Las empresas de ferrocarriles extranjeras eran las más grandes y habían adquirido mucho poder en los círculos oficiales de Buenos Aires. Un argumento puede ser construido para tratar de aplicar en Argentina la hipótesis de posible interferencia británica sobre sus políticas exterior e interior. Aun así, el tema no es sencillo. Existen muchas ambigüedades e interrogantes. La actitud de prescindencia adoptada por la Foreign Office durante la crisis de Baring en 1890, a pesar de las fuertes presiones de los banqueros, fue un ejemplo elocuente, pero no el único. El marqués de Salisbury admitiría entonces que el gobierno de Su Majestad no tenía la intención de asumir la "función de la Providencia" en las querellas del continente.<sup>57</sup>

Con razón, todo ello merece la atención de los historiadores y toca el debate sobre el imperio informal en América Latina, el eje de este ensayo. Nuestro enfoque, no obstante, es más restricto. Nótese que Cain y Hopkins aluden a una extensión, más visible después de 1875, de la "influencia informal" de Gran Bretaña, que, insistimos, conceptualmente no es lo mismo que hablar de un "imperio" (aunque informal).<sup>58</sup> Según la definición que hemos adoptado *supra*, el imperio informal entraña relaciones de control político efectivo (aunque indirecto) de una sociedad dominante sobre la soberanía externa e interna de una sociedad subordinada (aunque formalmente independiente). Por ende, no basta con tener grandes empresas extranjeras (aunque poderosas) actuando en sectores vitales de la econo-

<sup>56</sup> Roger Graval, *The Anglo-Argentine Connection, 1900-1939*, Boulder, Westview Press, 1985; Andrés Regalsky, *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860-1914)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986, entre otros. También es útil Alistair Hennessy y John King (eds.), *The Land that England Lost: Argentina and Britain, a Special Relationship*, Londres, British Academic Press, 1992.

<sup>57</sup> Ferns, *op. cit.*, p. 465; Escudé y Cisneros, *op. cit.*, tomo X, capítulo 48, "Las relaciones económicas con Gran Bretaña en el periodo 1880-1930"; A. G. Hopkins, "Informal Empire in Argentina: An Alternative View", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 2, mayo de 1994, pp. 469-484.

<sup>58</sup> Según Cain y Hopkins, América del Sur (ellos no estudiaron la América Latina) era tratada casi del mismo modo que los dominios del Imperio británico, es decir, como países de "colonización blanca" que disfrutaban de considerable autogobierno, pero estaban a la vez conectados a los intereses económico-financieros de Londres. Cain y Hopkins, *op. cit.*, p. 312. Esa afirmación, sin embargo, es sólo en parte verdadera. Exceptuándose posiblemente los países del extremo Cono Sur, es difícil imaginar que la idea de "colonización blanca" se aplique al conjunto de América Latina. El tratamiento similar al de los dominios no era la regla y, al contrario, eran comunes manifestaciones de prejuicio, sentimiento de superioridad y desprecio de las élites británicas por los pueblos mestizos latinoamericanos. Más aún, Gran Bretaña trataba de influenciar la política económica y monetaria de los países de la región, pero, en situación opuesta a la de los dominios, no tenía ningún papel o responsabilidad en materia de defensa y relaciones exteriores de aquellos países.

mía del país periférico. Eso sería transformar la noción más particular de “imperio informal” en un sinónimo genérico de “imperialismo económico”, como lo entiende la sabiduría popular. No habría problema en hacerlo (muchos lo hacen sin cuestionarlo), pero esa alternativa no contribuye a aclarar los conceptos o hacer que el debate académico avance.

Los imperios no están hechos sólo de coerción, fusiles y sangre. Los medios persuasivos, ideológicos y hasta simbólicos pueden ser instrumentos de dominación muy eficaces. Las intervenciones militares directas son el recurso más grave a que se puede recurrir cuando todo lo demás ha fallado. ¿Habría Gran Bretaña, en algún momento después de 1870, transitado de un imperialismo *hard* a un imperialismo *soft* en América Latina? Lo cierto es que la posibilidad de empleo de medios violentos no dejó de estar presente en los tratos de Gran Bretaña con la región por lo menos hasta principios del siglo XX. Rory Miller tiene razón al observar que la política oficial de “no intervencionismo”, según la definían los funcionarios británicos en Londres, era percibida de modo muy distinto por los latinoamericanos. Cuando el señor Rothschild, durante las negociaciones para un nuevo préstamo en 1898, amenazó a Brasil con una “intervención extranjera” en caso de moratoria, ¿debían las autoridades brasileñas interpretar tal proposición como una amenaza real, con respaldo del gobierno de Su Majestad, o como un mero *bluff* usado como instrumento de presión por un banquero de la City? <sup>59</sup>

Poco tiempo después, Gran Bretaña se sumó a Alemania (con la asistencia de Italia) en una intervención directa contra Venezuela, en 1902-1903, precisamente para forzar a aquel país sudamericano a cumplir con sus obligaciones financieras. Buques de guerra de las tres potencias europeas capturaron navios y bloquearon los puertos venezolanos hasta obtener, tras varios incidentes (un crucero británico bombardeó la costa en Puerto Cabello) y furiosas protestas populares en Caracas, la liquidación de sus demandas por el gobierno del presidente Cipriano Castro.<sup>60</sup> Durante la crisis, Estados Unidos movilizó en las aguas caribeñas, a título de “ejercicios navales”, una flota de 53 navios, casi el doble de los navios aliados europeos. Es cierto que ese despliegue de poder estaba dirigido a impresionar a Alemania más que a Gran Bretaña, pero el mensaje había sido recibido. Terminada la refriega, la marina real retiró su escuadra de las Indias Occidentales, dejando el Caribe a Estados Unidos. La escuadra británica en América del Sur, del mismo modo, había perdido mucho de su razón de ser en relación con los países costeros de la región donde actuaba. Como con-

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 286-287; Miller, *Britain and Latin America...*, *op. cit.*, pp. 67 y 165.

<sup>60</sup> Graham-Yooll, *op. cit.*, pp. 146-157.

secuencia de una reorganización integral del dispositivo naval británico en 1905, el grueso de la armada fue reubicado en el frente europeo a fin de contener la amenaza alemana y defender la tierra patria.<sup>61</sup>

La expedición europea contra Venezuela fue el último ejemplo importante de imposición de reglas, con el uso de fuerzas militares y navales, en que participó Gran Bretaña en el continente latinoamericano. Un ciclo se había cerrado. Mientras ésta sale de la escena, Estados Unidos va a otorgarse un “poder de policía internacional”, explícitamente admitido en 1904 por el gobierno estadounidense mediante el Corolario Roosevelt. Por lo que atañe a la dimensión estratégico-militar, la transición de poder estaba completa. Para todos los efectos, Gran Bretaña no iría más a “comandar los mares” de América Latina.<sup>62</sup>

## CONCLUSIÓN

El control político es indisociable de la noción de imperio. Una definición de imperio informal que lo describa vagamente como “influencia dominante” o “preeminencia económica” es demasiado amplia para tener significado analítico. Una densa relación económica bilateral no es suficiente para caracterizar una situación de imperio informal si no hay dos condiciones esenciales: una percepción de asimetría entre las partes y algún grado de control del lado más fuerte sobre las políticas exterior e interior del lado más débil. En América Latina la primera condición existía, pero no la segunda. Resulta pues difícil aplicar el concepto a la región en el siglo XIX sin las necesarias precisiones.

En el “viejo” derecho internacional anterior a la Primera Guerra Mundial, las grandes potencias tenían un papel preponderante en la elaboración de reglas, disciplinas y estándares internacionales (¿una forma de “gobernanza global” *avant la lettre*?). En este sistema de derechos y obligaciones, las potencias líderes nutrían en aquel entonces una imagen de moderación, benevolencia y buenas intenciones, como si éstas estuvieran siempre del lado de la justicia y la moral, mientras los pueblos de la periferia eran acusados de irracionalidad, transgresión de normas e incapacidad para regir sus propios asuntos de modo “civilizado”. Así, por ejemplo, se configuraba la violación de un precepto, susceptible de sanción, cuando los

<sup>61</sup> Kennedy, *op. cit.*, pp. 217 y 228.

<sup>62</sup> Después de la intervención de 1902-1903, la única proyección significativa de poder militar de Gran Bretaña en América Latina ocurrió en 1982, en la Guerra de las Malvinas/Falklands, en condiciones obviamente muy distintas de las analizadas en este artículo.

estados latinoamericanos hubiesen “fracasado”, parcial o totalmente, en la “obligación” de asegurar en sus territorios que los “derechos” de los extranjeros fueran observados.

El imperialismo británico no fue apolítico en el sentido de ausencia de intervenciones. Si hubo una continuidad en la política de Gran Bretaña hacia América Latina, ésta no fue el absentismo, como quieren las tesis del no intervencionismo benigno, sino la presencia constante de la hipótesis de la amenaza o el uso de la fuerza. Si bien su gobierno aparentemente lo negaba, en la práctica Gran Bretaña fue muchas veces intervencionista (*a fortiori* en la primera mitad del siglo XIX) y, además, aún no reconocía que el recurso unilateral a la violencia tuviera que ser proscrito de las relaciones entre estados soberanos, fuertes o débiles, como lo fue después por el derecho internacional.

Y si la política británica fue a menudo inconsistente, vacilante y errática, o bien reluctant a intervenir coercitivamente, ello revela más su debilidad que su poder. Lejos de imponer una hegemonía incontestable durante todo el siglo, como pretenden las tesis superimperialistas, la mano fuerte británica tenía un apretón muy flojo. Gran Bretaña no tenía suficiente autoridad sobre el continente latinoamericano por distintas razones, desde la limitación de recursos hasta el desplazamiento de prioridades, es decir, que estaba demasiado ocupada en otros lugares como para dedicarle más de sus energías a América Latina. El mito de la omnipresencia británica, embutido en la idea de *Pax Britannica*, es una exageración condescendiente. Londres trataba de proyectar su *influencia* en la región al máximo posible, pero no tenía un *control* sobre los países latinoamericanos. Como no podía dictar la política exterior ni mucho menos la política interior de estos países, y dada la amplitud de sus intereses globales, Gran Bretaña estaba preparada para aceptar situaciones en las cuales el desenlace no le era totalmente favorable.

En resumen, Gran Bretaña había desistido de construir un imperio territorial en América Latina en la época anterior a la independencia, y en su lugar asumió el papel de imponer las reglas que, desde la perspectiva de las grandes potencias, gobernaban las relaciones internacionales. Muchas de esas reglas, que complementaban la seguridad al comercio brindada por la marina real, fueron incorporadas en tratados bilaterales firmados con los nuevos estados latinoamericanos. Hasta la década de 1860, Gran Bretaña interfirió activamente para “decretar la ley” y doblegar a los países recalitrantes, aunque el éxito de esa política fuera muy discutible. Los alegatos oficiales de “no intromisión en los asuntos internos” estaban en abierta contradicción con el intervencionismo *de facto*.

A partir de la década de 1870, por una combinación de factores, mientras aumenta la penetración económica británica en América Latina,

empieza una fase de retraimiento político de Gran Bretaña y el número de intervenciones directas disminuye. El comercio y las finanzas tienen la primacía en las preocupaciones de Londres, que se concentran cada vez más en el intercambio con las economías más grandes de América del Sur, las cuales sobrepasan en importancia los intereses británicos existentes en México, América Central y el Caribe. La mayor convergencia entre las visiones latinoamericana y británica con respecto a las reglas del mercado no impide episodios de intimidación económica e intentos de sectores privados por jugar la "carta imperialista", con o sin apoyo gubernamental explícito. Pero, efectivamente, la hipótesis de la amenaza o el uso de la fuerza pierde el significado que tenía a lo largo del siglo XIX. Así, paradójicamente, el auge de la expansión económica ultramarina de Gran Bretaña coincide con su retirada estratégica de la región y la desaparición de la coerción armada como factor sobresaliente en sus relaciones con los países latinoamericanos.

Brasilia, 14 de diciembre de 2005.