

La referencia británica (1920-25)
La posición británica al final de la Primera
Guerra Mundial

DANIEL RIVADULLA B.
Universidad Complutense

I. LAS RELACIONES DE GRAN BRETAÑA CON AMÉRICA LATINA

Acorde con su posición en el mundo, como primera potencia comercial, Inglaterra ocupó un lugar preponderante en América Latina durante el siglo XIX. Evidentemente, muchos de esos mercados eran demasiado pequeños en comparación con los de su Imperio. Sólo a partir del último cuarto del siglo comienza su supremacía a ser contestada por Alemania y los Estados Unidos:

A transformation in U.S. foreign policy would not come until North America's ascent was recognized by the populace when in 1898 public opinion stopped being apathetic about U.S. diplomacy and when industrialization and all its ramifications increased national awareness of the importance of a determined, consistent foreign policy¹.

Todavía antes de estallar la primera guerra mundial Gran Bretaña se mantenía a la cabeza en el total de las importaciones a Sudamérica². Durante el conflicto, el gobierno británico presionó insistentemente a sus hombres de negocios para que aprovecharan al máximo las condiciones de guerra y los efectos de las listas negras para destruir o captar el comercio alemán.

Pero la gran guerra repercutió decisivamente en las relaciones británicas con América Latina. Si Gran Bretaña es desplazada por

¹ J. S. Goldberg, *The Baltimore Affair: United States relations with Chile, 1891-1892*, Indiana University, Ph. D., 1981, p. 219.

² Un 27 por 100 del total de las importaciones, frente a un 18,3 por 100 de Alemania y un 16,3 por 100 de los Estados Unidos (v. 3, p. 26).

los Estados Unidos como primera potencia económica y financiera del mundo, el declive de su influencia en Latinoamérica constituye una vertiente más del denominado «proceso crucial de transición» a la esfera de influencia de los Estados Unidos a escala mundial³.

El gobierno británico se había estado preparando para la fuerte competencia que se esperaba en los mercados internacionales —y sobre todo en América— al término de las hostilidades. Pero una vez reconocido que América Latina estaba dentro de la zona de influencia política de los Estados Unidos, las consecuentes ventajas económicas que implicaban esta situación «impedían la posibilidad de organizar una ofensiva comercial que llegara a amenazar la hegemonía económica de los Estados Unidos y pudiera afectar —por ende— las relaciones políticas entre ambos países»⁴; el mantenimiento de la amistad anglonorteamericana resultaba entonces de importancia capital para Gran Bretaña, por encima de cualquier otra consideración. Así, por ejemplo, señalaba Sir B. Alston —ministro británico en Buenos Aires— en su informe anual sobre la Argentina para el año 1924:

The order for El million worth of galvanised sheets (which the Ministry of Agriculture were purchasing for locust defence) went to the Americans, who have been enabled for the first time to get their foot into the tin plate trade in South America. (...) The inner history of the matter is that the British Manufacturers had come to an agreement with the Americans to leave the field clear in South America on condition that the Americans did not compete in the Japanese market (...)⁵.

En la disputa sobre Tacna-Arica —el problema más importante de la política exterior chilena entonces— el gobierno británico reconoció el papel de mediador de los Estados Unidos, y rehusó intervenir. Esta actitud provocó un estado de opinión que se vería fortalecido en años posteriores:

The idea appears to prevail that, following the European War, His Majesty's Government decided to withdraw from active interests in Central and South America and to leave the field clear for the United States. The withdrawal of the South American Squadron served to lend colour to the idea⁶.

³ J. R. Couyoumdjian, *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-21*, Chile, 1986. En esta obra, su autor realiza un estudio detenido en el plano económico del caso chileno.

⁴ J. S. Couyoumdjian, *op. cit.*, p. 248.

⁵ F. O. 371/10604 («Annual Report on Argentina, 1924»). El subrayado es del autor.

⁶ F. O. 371/5573. J. C. T. Vaughan —ministro británico en Santiago de Chile—, 9-XI-1921.

El informe anual sobre Chile para el año 1924 señalaba también en términos parecidos:

There has been both in social and government circles a tendency to consider that His Majesty's Government have lost immediate interest in Chilean affairs, and that, however unpleasant it is to admit this fact, the U.S. have to-day supplanted us as the dominating factor in Chilean foreign affairs and finance⁷.

Pero esta actitud, aunque se acentuaba, no era nueva. América Latina ya antes de 1914 ocupaba un lugar muy bajo para Gran Bretaña, y ahora los ingleses concentraban sus menguados recursos en el mercado interno, las colonias y los dominios prioritariamente. (Esta tendencia resulta tanto más comprensible a la luz del nacionalismo económico de países como Chile.)

En el informe anual sobre la Argentina para el año 1920 se hacía hincapié precisamente en dicha tendencia:

So far as the trade between the two countries is concerned at the beginning of the year British manufacturers appeared to be too much occupied with filling orders for home consumption and for allies in Europe to pay much attention to the South American market or to attempt seriously to recover the ground lost in the war (...) ⁸.

Por otro lado, si las relaciones políticas continuaban siendo cordiales, las relaciones económicas no presuponían necesariamente esos mismos términos de cordialidad recíproca. Así, la respuesta del gobierno chileno, ante las continuas protestas de la Legación Británica «always was that if British manufacturers would give as good delivery and quote prices as low as the Americans they would received preference, but that the Chilean public would not be willing to pay higher prices even for better material» ⁹.

En la década de los años 20 el retroceso británico ante el empuje de los Estados Unidos ¹⁰ presentaba síntomas de irreversibilidad cla-

⁷ F. O. 371/10612. Sir T. Hohler —ministro británico en Santiago de Chile («Annual Report on Chile, 1924»).

⁸ F. O. 371/5521. Macleay, ministro británico en Buenos Aires («Annual Report on Argentina, 1920»).

⁹ F. O. 371/5557. Vaughan, ministro británico en Santiago de Chile («Annual Report on Chile, 1920»).

¹⁰ A este respecto, la prensa jugó un papel importante, si no decisivo: «Press interest in British affairs in this country is often traditional and personal in character. In my experience news too often comes through the prejudiced channels of the Associated and United Press Bureaux, and is both fragmentary and misleading» («Annual Report on Chile, 1924», ya citado).

ramente manifiestos; retroceso como consecuencia también del reajuste británico en su orden de prioridades —como ya señalábamos antes—. En una reunión mantenida en la mañana del 13 de febrero de 1925 entre Sir T. Hohler, los agregados naval, militar y de la fuerza aérea y el Secretario de Comercio de la Legación, para tratar sobre la situación chilena del momento, salía a relucir, una vez más, esta cuestión:

Colonel Kinsman (Military Attaché) asked what was our policy in South America generally. This question has been brought up many times, but *no definite policy* seems to be laid down. H. M. Minister stated that before departure, Secretary Chamberlain has stated that H. M. government meant to pay more attention in future to the principal South American republics, but he was waiting for practical proof of this ¹¹.

2. LATINOAMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS

Desearía orientar nuestra política extranjera con el propósito de eliminar finalmente de este continente a todas las potencias europeas. Empezaría con España y terminaría con todas las demás naciones europeas, incluso Inglaterra ¹².

El estallido de la guerra en Europa creó un marco de condiciones excepcionalmente favorables para estrechar los Estados Unidos sus vínculos económicos y financieros con la América Latina y desplazar a sus rivales europeos de esos mercados. A ello se sumó además la apertura del Canal de Panamá pocos meses después. Todo esto «regeneró» un estado de interés y expectación en todo el país consciente de su inigualable oportunidad y de su superior potencialidad industrial y comercial entre los demás países neutrales.

Cuando, una vez rotas las relaciones con Alemania, los Estados Unidos se unieron a las naciones aliadas, los países latinoamericanos experimentaron una vez más los «rigores» del Panamericanismo. De entre ellos, la Argentina maniobró para intentar mantener una posición independiente y Chile decidió permanecer neutral. De hecho, las repúblicas sudamericanas no rechazarán abiertamente la creciente presión de la influencia norteamericana en el área, porque en la prác-

Para más información sobre el tema, véase también F. O. 395/401, acerca de la creciente influencia norteamericana a través del control de publicaciones y prensa periódica en lengua inglesa.

¹¹ F. O. 371/10612 (Memorándum con fecha 12 de febrero de 1925). El subrayado es del autor.

¹² S. de Madariaga, *España. Ensayo de historia contemporánea*, Madrid, 1978, p. 225.

tica salían beneficiadas: el interés por aumentar el comercio entre las «Américas» era obviamente recíproco:

The Latin American countries are bound to curry favour with the U.S. at present, as this cause is dictated by their economic interests¹³.

También en ocasiones ocurría otro tanto en el plano político, como sucedía con Chile por aquellos años. El informe anual sobre Chile para el año 1921 exponía y comentaba la «interesada» postura chilena:

The year 1921 was characterised by the attempts on both sides to bring about closer and more cordial relations between the two countries (Chile and the U.). (...)

All this Pan-Americanism on the part of Chile is probably prompted by her desire to secure the goodwill of the other American countries in the Tacna and Arica dispute with Peru, and to prevent the question being submitted to the League of Nations. The same desire doubtless inspires her attitude towards the United States.

In any case, the court assiduously paid by her to the United States during the past year contrasts strongly with the resentment shown by her on the occasion of the late (American) Ambassador's note in March 1920¹⁴ (*).

Sin hostilidad, pero con recelo, contemplaban estas naciones la progresión ascendente de los Estados Unidos en los mercados americanos durante los años 20 sin alcanzar, por otro lado, un mínimo de solidaridad efectiva (aunque sí a veces elocuente):

One is led to imagine that Pan-Americanism implies a delightful confraternity of nations, a harmonious co-operation, a mutual assistance, an inspiring aspiration towards higher things, and it is equally surprising and deplorable to discover the real facts: that Peru and Chile hate one another with all the vehemence of Czechs and Magyars; that the relations of Chile with Bolivia may fitly be compared with those of Germany with Poland; that Chile and the Argentine may be compared with Norway and Sweden; whilst Chile is as intimate with Brazil, Venezuela or Guatemala as is Portugal with Afghanistan or Japan!¹⁵.

¹³ Comentario (manuscrito) del Foreign Office (A. J. Seymour) al Informe de Vaughan del 9-XI-1921, ya citado.

¹⁴ F. O. 371/7206. Vaughan («Annual Report on Chile, 1921»).

(*) Comentario acertado, puesto que en octubre de 1924 el representante chileno en la Liga de Naciones firmaría el Protocolo sobre el «Arbitraje pacífico de las disputas internacionales» elaborado por la asamblea de la Liga.

¹⁵ F. O. 371/10613. Sir T. Hohler, agosto de 1925.

La tensión se presentaba en el momento en que se dejaba sentir particularmente esta presión con visos de intencionalidad política —más o menos expresa—, cuando las declaraciones altisonantes de los Estados Unidos sobre solidaridad interamericana y sobre la igualdad entre las diferentes naciones —en nombre del Panamericanismo— ofrecían un marcado contraste con su intromisión en los asuntos internos de los vecinos latinoamericanos «with that pressure which Americans know so well how to exert upon those who are in any way at their mercy, but which is in my opinion never openly admitted»¹⁶.

Todo posible resentimiento ante el supuesto «dictado» de Washington era, sin embargo, pasajero. Por encima de todo existirá siempre una voluntad política expresa de mantener a toda costa las relaciones cordiales con los Estados Unidos a pesar de la impopularidad fruto de esa desconfianza ante la actitud de «patronazgo» que se consideraba que los Estados Unidos pretendían asumir hacia las naciones latinoamericanas. El informe anual sobre la Argentina para el año 1920 (ya citado) dice al respecto lo siguiente:

Although the Argentine Government have not during the year under review made any official statement to support the theory, public opinion in this republic is inclined to take alarm at any sign on the part of the United States of a desire to exercise a tutelage over the South American republics¹⁷ (*).

Y es que los norteamericanos pusieron en claro mediante sucesivas declaraciones o con la práctica de los hechos que los Estados Unidos estaban resueltos a reservarse completa libertad y dominio sobre la definición, interpretación y aplicación de la Doctrina Monroe. Esta actitud definida por parte de los Estados Unidos incluía en sus términos, sin lugar a dudas, a la Liga de las Naciones: En suma, cualquier intento europeo de levantar el «velo del Panamericanismo» hería indefectiblemente la susceptibilidad de los norteamericanos:

The practical utility of her (Chile) membership in political and economic questions is, of course, as in the case of other countries on the Ame-

¹⁶ F. O. 371/10612. Informe de la Legación Británica (Graham) sobre la situación política en Chile, 2-I-1925.

¹⁷ F. O. 371/5521. «Annual Report on Argentina, 1920», ya citado.

(*) La Argentina siempre mantuvo en estos años, frente a las demás Repúblicas sudamericanas, una postura más decidida de rechazo y distanciamiento ante la penetración norteamericana en el área. Posiblemente a ello ayudó el relativo mantenimiento en el país de unas inversiones británicas más elevadas.

rican continent, traversed by the jealousy shown by the U. S. of any active intervention of the League within the sphere assigned at Washington to the Monroe doctrine¹⁸.

A este recelo político hacia los Estados Unidos se unía, por esas fechas, la persistente mala reputación de que gozaban los norteamericanos en sus intercambios comerciales¹⁹.

De todas maneras, el retroceso británico no constituyó en todo momento un desplazamiento «irreprochablemente» asumido. A pesar de las buenas disposiciones de Gran Bretaña, la actitud norteamericana, tanto en sus actividades diplomáticas como en sus prácticas comerciales, provocó, en algún momento, la irritación y el disgusto de los representantes diplomáticos británicos y de las autoridades de la metrópoli, así como el rechazo de la opinión pública —rechazo compartido también por las principales capitales europeas—²⁰. Veamos dos ejemplos. El ministro británico en Santiago de Chile informaba en uno de sus despachos a su canciller de lo siguiente:

Mr. William Miller Collier, the American Ambassador, a few days ago informed Mr. Bateman, 3rd Secretary in this Legation, that he was intensely proud of his position here in spite of the fact that certain of his political friends had considered that the post was not good enough for him.

Great Britain, he said, «owned» the Argentine, but in view of the fact that there was more American money invested in Chile than in all other south American countries combined, he looked upon Chile as a legitimate and almost exclusive outlet for American enterprise, and he intended to do all in his power to secure commercial opportunities for Americans and «to push them for all he was worth»²¹.

Pasemos ahora al segundo ejemplo. El informe sobre los aspectos políticos del VII Congreso de la Unión Postal Universal, celebrado en Madrid en 1920, mereció los siguientes comentarios por parte del Foreign Office (Campbell):

¹⁸ F. O. 371/10612. «Annual Report on Chile, 1924», ya citado.

¹⁹ Véase en F. O. 371/5516 los despachos referentes a la gira americana del secretario de Estado norteamericano, Mr. Colby, y véase también el «Annual Report on Chile, 1920», ya citado.

²⁰ El «choque» entre el desinterés de los Estados Unidos por los asuntos europeos —el Congreso rechazó firmar el Tratado de Versalles (que incluía el reconocimiento de la Sociedad de Naciones) en noviembre de 1919— y la necesidad de su «presencia» para evitar que sus deudores olvidasen sus deudas dio lugar, en los años veinte, como nuevo factor de perturbación general, a un nacionalismo en sus relaciones con Europa, así como en su política económica, de inmigración, etc.

²¹ F. O. 371/7206. Vaughan, 30-III-1922.

The appendix headed «Political aspects of the Congress» is while worth reading. The political sidelights of the sort of comic opera, which the Conference appears to have been, are illuminating as well as amazing.

Interesting features were the intolerable behaviour of the United States delegates who got themselves generally disliked; the way in which the Latin Americans and the United States hung together through thick and thin...²² (*).

... y es que, desde los comienzos de la posguerra, Gran Bretaña estaba perdiendo inexorablemente la paz.

²² F. O. 371/7128. «General Post Office» a «Foreign Office», 7-VI-1921.

(*) Los acuerdos alcanzados fueron posibles gracias a la unificación de los criterios por parte de los países latinoamericanos y España —con el apoyo incondicional de los Estados Unidos— frente a las posturas de británicos y franceses.