
RECENSIONES

Juan Ricardo Couyoumdjian, *CHILE Y GRAN BRETAÑA DURANTE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL Y LA POSTGUERRA, 1914-1921*. Santiago: Andrés Bello, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1986.

Mark T. Gilderhus, *PAN AMERICAN VISIONS. WOODROW WILSON IN THE WESTERN HEMISPHERE, 1913-1921* Tucson: The University of Arizona Press, 1986.

Tenemos ante nosotros dos libros que ayudan a completar algunos aspectos no siempre bien investigados en la muy vasta literatura acerca de las relaciones interamericanas. Los temas del "Big Stick" y de la "Gunboat Diplomacy" han recibido un interés manifiesto, así como el del desarrollo de las relaciones hemisféricas a partir de la política del "Buen Vecino". En un caso se trata del uso del poder por parte de EE. UU. en situaciones en que lo podía ejercer (o creía poder ejercerlo) de manera cuasi-imperial; en el otro caso EE. UU. está consciente de que su hegemonía sólo puede traducirse en un liderazgo exitoso si lo hace dentro de un marco multiestatal en donde logre imponer normas de conductas más o menos compatibles con un derecho internacional libremente aceptado, pero que también sea coherente con los intereses norteamericanos.

Entremedio quedaban esa zona y esa época que tratan de las relaciones entre Washington y los principales estados de la región latinoamericana, en el momento de su irrupción hegemónica sobre todo el continente, en parte producto del eclipse europeo tras la Primera Guerra Mundial. No se trata precisamente de una relación entre iguales, pero tampoco constituye un escenario propicio a la diplomacia de las cañoneras. Justamente es esta situación especial lo que le confiere un interés no sólo historiográfico a este tema, sino que también expone un prometedor caso de estudio sobre ese aspecto de la teoría de las relaciones internacionales que analiza acciones y reacciones entre grandes y pequeños estados del sistema internacional.

El desarrollo de la influencia norteamericana en América Latina era un hecho inevitable a comienzos de siglo, y con ello se imponía un debilitamiento de la presencia europea. Pero es la Gran Guerra 1914-1918 lo que le da un carácter inconfundible y claramente delineado a este proceso. Sobre esto se ha escrito bastante, aunque parece faltar todavía un tipo de análisis que ponga énfasis en la conexión entre sistema político y relaciones interestatales, tanto en la parte norteamericana como en los estados al sur del Río Grande. Para el caso de Chile no había estudios monográficos al respecto. De ahí el interés de estas dos obras que reseñamos. El tema que cada uno de los autores se propuso tratar difiere un tanto del problema al que aludimos. Sin embargo en sus profundas investigaciones ambos historiadores iluminan ese problema de manera esclarecedora.

El libro de Ricardo Couyoumdjian no se plantea en primer lugar las relaciones con EE. UU., sino con Gran Bretaña. El papel de Washington aparece en una retaguardia, adquiriendo un rol más protagónico en la parte final del trabajo. Pero constituye una suerte de convidado de piedra que sirve de contrapunto al análisis de las relaciones con Londres. Este libro se levanta con solidez gracias a que su fuerte radica en un extenso y pocas veces igualado trabajo de fuentes en un tema de relaciones internacionales chilenas. El autor realizó un extenso y laborioso trabajo de revisión de los archivos ingleses, de lo cual el libro sólo deja ver una pequeñísima parte, como siempre sucede en la investigación histórica. El lector no interiorizado con los problemas historiográficos se extrañará al notar que los archivos chilenos no aparecen con la misma intensidad; esta paradoja no responde a un descuido de Couyoumdjian, sino que proviene de dos maneras diferentes de enfocar el resguardo del pasado en Chile y Gran Bretaña. Por cierto esta situación puede crear un factor de distorsión en el conocimiento histórico.

Con todo, esta realidad ofrece sus ventajas. Dada la importancia de la presencia económica inglesa, el autor puede esgrimir su especial habilidad para tratar los temas económicos por medio de los informes diplomáticos y consulares y los documentos de algunas importantes firmas inglesas con intereses en Chile. Un ejemplo de este análisis ponderado y acucioso se encuentra en el cálculo (cuantitativo y cualitativo a la vez) del monto de los intereses británicos en Chile en 1914 (pp. 36-41), de unos 70 millones de libras, cantidad importante, y desde luego muy superior a la alemana y norteamericana. También las relaciones económicas y las alteraciones del intercambio comercial durante la guerra misma reciben un tratamiento bastante extensivo, especialmente el problema del salitre, capital para Chile y para la relación entre ambos países. Especial atención recibe el esfuerzo de guerra económico inglés en lo que se refiere a minar las bases de la presencia económica alemana en Chile, sobre todo por medio de las "Listas Negras"; de ello surgirían un sinnúmero de complicaciones, dada la interrelación económica entre los diferentes actores económicos privados, dando origen incluso a un ambiente en donde no estaba ausente la tragedia de la división de quienes hasta los últimos días de julio de 1914 habían sido amigos y socios comerciales en diversas ocasiones, alemanes e ingleses. El Ministro inglés señalaba que "las casas británicas más grandes fueron las primeras en alzar sus voces en contra de ella (la "lista estatutaria", que en cierta manera correspondía a la "lista negra") y no en términos moderados, profetizando la imposibilidad de aplicarla exitosamente e insistiendo en que traería consigo la ruina segura de sus negocios" (pág. 145). Una vez más se ve como en la política global de una gran potencia "capitalista" los intereses concretos del actor capitalista se subordinan a los de la dinámica de la percepción del mando político, con mayor razón aún en una situación de guerra mundial en la que se cree ver en juego la suerte del imperio. Con todo, el resultado final del conflicto vio una marcada disminución de la influencia y presencia económica inglesa en

Chile (como en la región latinoamericana). El valor total del comercio británico con Chile disminuiría desde un índice ponderado de 100 entre 1912-1913 (importaciones y exportaciones), hasta un valor de 41 (exportación) y 81 (importación) en 1921. Prontamente comenzaría a experimentar una competencia más agresiva tanto en comercio como en inversiones de parte de EE. UU. Todo este tema constituye el análisis más exhaustivo del libro y también su logro más acabado. Para quienes estén interesados en las interpretaciones que hablan de un "imperio informal"; para referirse a la hegemonía inglesa sobre regiones como la latinoamericana, es sorprendente una información que entrega Couyoumdjian. En realidad la presencia política tras la expansión e influencia inglesa en Chile es apoyada por un instrumental extraordinariamente magro. El Ministro inglés en Santiago y el Cónsul en Valparaíso disponían de viviendas "deplorables" y contaban con escasísimo personal, lo que resultaba en un "contraste entre la prosperidad privada y la pobreza oficial es una prueba de que la posición social y económica de los británicos en Chile debía poco y nada a la ayuda del Gobierno de Su Majestad. Más que el apoyo oficial, era el dinero de los inversionistas ingleses el que había permitido este desarrollo" (pág. 35 s.). Este hecho, a nuestro juicio, debe volcar al analista a apreciar con mayor vigor los factores que dentro del sistema cultural y social de la sociedad hegemónica, ayudan a explicar la respuesta nacional a su encuentro con una gran potencia y su peculiar forma de influir.

La reacción chilena a los acontecimientos recibe una atención más débil en este libro. Esto se debe a la paradoja antes anotada, de la escasez de fuentes para estudiar el lado chileno. De esta forma la relación entre los debates de opinión pública, y, sobre todo, entre los actores con capacidad de influencia por un lado, y la política concreta de La Moneda por el otro, en suma, la política de neutralidad de Chile, no aparece con todos los contornos que serían necesarios (a pesar de que Couyoumdjian publicó hace 10 años una muy buena monografía al respecto). Asimismo aparece sólo brevemente tratado el impacto cultural de Inglaterra en la clase dirigente chilena, factor que más sistemáticamente tratado hubiera quizás abierto algunas puertas adicionales.

En cambio la reacción económica chilena, sobre todo representada por un tipo de nacionalismo económico, muestra una investigación cabal y difícilmente superable. Esto se refiere tanto a la política concreta del gobierno y de sus actores individuales, como al desarrollo de una tendencia dentro de la clase política chilena. Por una parte la interrupción del comercio y su reorientación intensificó los debates en torno a la política salitrera y las tendencias proteccionistas. Como toda guerra, la Gran Guerra fortaleció la intervención del Estado en la economía chilena, tendencia apoyada por los actores económicos privados. Un político de influencia relevante como el Embajador en Londres Agustín Edwards, pretendía que ahora el Gobierno chileno "metiera manos en el negocio" (pág. 79), según al menos lo veían los ingleses. El resultado de la guerra demuestra a esta mentalidad fuertemente enraizada en el lenguaje polí-

tico de la época, transformándose en lugar común el afirmar que ya había sido superada la época del *laissez-faire*, incluso en países "que han sido la cuna de las doctrinas librecambistas, como Inglaterra", según observaba Enrique Zañartu (pág. 181). La legación británica en Santiago se quejaba de que "existe una fuerte inclinación a discriminar en favor de los productos nacionales y a dar a las firmas chilenas la mayor libertad posible en la copia y uso de marcas extranjeras, especialmente en vista del hecho de que el público en general prefiere los productos importados" (pág. 182). Quizás en una mirada de más amplia duración podamos ver aquí el punto de inflexión que llevaría al país a una economía de carácter más bien cerrado.

También resulta excelente el tratamiento del triángulo de relaciones entre Chile, Gran Bretaña y la emergencia de EE. UU. como la gran potencia hegemónica sobre el continente. Desde luego, Chile siempre había mantenido una cierta reticencia ante Washington y el panamericanismo. Por otro lado los inversores norteamericanos habían sido tímidos en América del Sur y Chile (excepto en el cobre, de importancia todavía restringida comparada con el salitre), por la inexistencia de una red financiera que los auxiliara, al menos hasta 1914. Sin embargo su comercio no sólo no era competitivo con el de los ingleses, sino que éstos hacían de intermediarios entre las firmas norteamericanas y el mercado chileno. Durante la guerra, como en todo el continente y en parte sustancial del globo, la situación experimentó un drástico cambio. Desde luego ocuparía una parte importante del mercado chileno a expensas de Gran Bretaña. Por otra parte, Chile mantuvo una actitud desconfiada de los proyectos panamericanos de Wilson, y cuando EE. UU. ingresa a la guerra en 1914, la neutralidad chilena a juicio del autor sólo pudo mantenerse "gracias a la posición de Argentina, con la cual actuó de acuerdo, y es posible que si este país hubiese cortado sus relaciones con Alemania, Chile habría hecho lo mismo antes de quedar aislado" (pág. 95). Esta coordinación con Buenos Aires, que rompe un patrón histórico (incluyendo a la Segunda Guerra Mundial), no está bien documentada en el libro, y sería interesante que el autor le dedicara un pequeño trabajo monográfico.

Para el tema de las relaciones hemisféricas y de la teoría de las relaciones internacionales, resulta de extraordinario interés la comprobación del autor de que no hubo una suerte de lucha o competencia "intra-imperialista" entre EE. UU. e Inglaterra en relación a América Latina y especialmente Chile. Aunque Londres buscó ciertamente recuperar en la postguerra la influencia y peso que había tenido hasta 1914, se propuso como política no chocar con los intereses de Washington, aun a costa de los propios. Si bien Inglaterra consiguió expulsar en gran medida a la competencia alemana, sería EE. UU. quien se beneficiaría de sus resultados, y frente a ello el Foreign Office decidió no participar en una pugna que iría contra los intereses más amplios del Imperio Británico tal como fueron definidos en la postguerra. En octubre de 1918 un funcionario británico anotaba que, ha "sido nuestra costumbre ceder a

las susceptibilidades de Estados Unidos incluso en detrimento de nuestros intereses comerciales y financieros" (pág. 244) y el *South American Journal* se quejaba de que, el "gobierno británico desgraciadamente mira a América Latina de una manera peculiar y, en especial, nuestras autoridades están siempre dispuestas a ceder a los deseos de los Estados Unidos y a dejar a los americanos una mano bastante libre en sus tratos con América Latina" (ibid.). Como se ve, la coordinación anglo-sajona se había asentado firmemente en esta región y en el mundo.

Este libro proporciona éste y muchos ejemplos más como casos de estudio para una teoría de las relaciones internacionales entre actores asimétricos. Su pretensión por cierto no es teórica. Pero el mismo hecho de que los resultados de una muy vasta investigación empírica sean ofrecidos en una escritura carente de pretensiones, pero a la vez clara y lógica, que deja hablar a las fuentes, pero que no es víctima del lenguaje de éstas (como en parte considerable de la historiografía chilena), ofrece la oportunidad para que un analista del sistema internacional pueda extraer importantes consideraciones.

La obra de Mark T. Gilderhus tiene otra perspectiva. Enfoca la política hemisférica del Presidente Woodrow Wilson de acuerdo a los casos de Argentina, Chile y Brasil. Aquí nos referiremos al tema chileno. Aunque las reacciones chilenas ante el panamericanismo wilsoniano son tomadas en cuenta, su revisión tanto de las fuentes como de la literatura existente es débil (v. gr. Gilderhus no cita la obra de Cristián Guerrero,¹ que le hubiera sido útil). Su fuerte en todo caso está en lo que se propone, y que hace de este libro un aporte valioso: el análisis de las ideas de la administración Wilson en torno a una política hacia América Latina, de modo de establecer las relaciones continentales sobre "estructuras más ordenadas y predecibles", según la consigna del "Pan-americanismo". Crítico de lo que clasifica como modelos "dependentista" y "difusionista" en el análisis de las relaciones interamericanas, Gilderhus cree que los problemas expresados en los debates académicos contemporáneos estaban prefigurados en los dilemas de la política de Wilson, quien como un liberal clásico creía que la difusión de poder de Estados Unidos operaría con efectos benéficos sobre América Latina (pág. XI). Como decíamos, la obra no se concentra propiamente en la acción y reacción entre Washington y los tres estados más importantes de América del Sur. Tampoco trata sobre las relaciones económicas entre ellos, y en vano se buscará mayores cuadros estadísticos en las páginas del libro. Se excluye también la política hacia América Central y el Caribe (salvo en cierta medida a México, que se pone como contraste), en donde la política wilsoniana conduce a una serie de intervenciones armadas de memoria dudosa, y con ello —aunque no sea el propósito del libro—, se pierde el contexto latinoamericano en el que se desarrolla la política hacia el triángulo ABC. Más bien metodológicamente el libro se concen-

¹ *Las Conferencias del Niagara Falls: La mediación de Argentina, Brasil y Chile en el conflicto entre Estados Unidos y Méjico en 1914* (Santiago 1966).

tra en la forma cómo la visión y los propósitos en torno a América Latina eran conceptualizados por los actores políticos individuales a cargo de desplegar la política de la administración Wilson, empezando por el mismo Presidente. En este sentido la obra responde a una suerte de historia y análisis de mentalidad de grupo o equipo dirigente, y en este propósito es claramente fecunda.

Para Gilderhus, el propósito de Wilson consistía en lograr, bajo liderazgo de Washington, una convivencia interamericana que se sujetara al derecho internacional y a los intereses norteamericanos según los principios del "free trade", pero que a la vez fuese aceptado consensualmente por los estados de la región. De ahí que al comienzo hayamos afirmado que esta política se movía en el terreno ambiguo entre la "diplomacia de las cañoneras" y las relaciones entre iguales. Por lo demás el vacío de poder dejado por la guerra en Europa y por la misma creciente gravitación política de EE. UU. en el sistema internacional le ofrecía una oportunidad única. En concreto, lo que Washington buscó en estos años fue la realización de un pacto panamericano que hubiese sentado las bases para una observancia del derecho internacional moderno, pero también coherente con los intereses e interpretaciones norteamericanas, y que tampoco contradijera los principios de la Doctrina Monroe (aunque reinterpreteándola de manera más aceptable). Encontrar la anuencia latinoamericana para un programa como éste era como buscar la cuadratura del círculo. En los casos del ABC, Brasil se adhirió por propia iniciativa e interpretación de sus intereses a los principios panamericanos; Argentina y Chile lo harían con mayores reticencias y en gran medida solamente como consecuencia del espectacular crecimiento de poder de Washington. También esto se debió en parte a la política consciente del Departamento de Estado por acrecentar su influencia al sur del Río Grande por medios sutiles y que apelaban al interés mutuo. Para América Latina la situación tenía implicancias mixtas. "Aunque las élites gobernantes favorecían ampliamente un aumento del comercio y de la inversión en orden a promover el crecimiento, preferían una situación en la cual las naciones europeas compitieran con los Estados Unidos en ventas y adquisiciones. Con la excepción de Brasil, los países latinoamericanos también tendrían sus temores políticos, prefiriendo muchas veces invocar a las potencias europeas como equilibrio contra Estados Unidos" (pág. 157). En el mundo de entreguerras en América Latina ello sería una vana ilusión, que ayudaría a explicar la actitud de Argentina y Chile en los primeros estadios de la Segunda Guerra Mundial. Pero ello es otra historia.

Ahora nos referiremos brevemente al caso chileno en los momentos decisivos del cambio de la hegemonía inglesa por la norteamericana. Desde luego, aunque Estados Unidos deseaba evitar conflictos entre los países de América Latina, tampoco deseaba una unión muy estrecha entre ellos, y miraba con cierto recelo al triángulo ABC (que como bien sabemos no era propiamente ni una alianza ni siquiera una entente). Chile por lo demás concentró su política ante EE. UU. en el temor a la

intervención de Washington para resolver la cuestión pendiente de Tacna y Arica. A ello prácticamente subordinó toda su política interamericana, descuidando una coherencia económica. En cambio Washington, junto a los propósitos generales antes enunciados, también quería promover la expansión de su comercio. El Ministro norteamericano en Santiago a la vez observaba (en 1913) que aunque el país era "todo caos y desorganización", las élites tenían una notable capacidad para unirse en los problemas internacionales (pág. 25). Que esto haya sido así es algo que hay que escudriñar mayormente, pero era la visión norteamericana de los hechos y lo que les ordenaba una aproximación prudente a Santiago. Ya en 1914 Washington elevó su representación en Santiago de Legación a Embajada. Los intercambios entre la embajada en Santiago y el Departamento de Estado exudan un entusiasmo por las oportunidades comerciales que ofrece la guerra en el mercado chileno, aunque el enviado advierte que los chilenos, si bien "inteligentes y patriotas" han dilapidado el dinero público en gastos carentes de sentido (pág. 41).

Sin embargo es en el campo político y de los proyectos panamericanos donde Chile se cruzaría en los designios de Wilson, House y Lansing. Así, cuando en diciembre de 1914 el "Coronel" House (un Henry Kissinger de la época, pero de horizonte mental más modesto), propuso un boceto de plan para un pacto panamericano, fue el embajador de Chile ante la Casa Blanca, Eduardo Suárez Mujica, quien, junto con considerarlo favorablemente en líneas muy generales y retóricas, pone las mayores objeciones, ante lo cual House observa que el chileno "no es muy inteligente" (aunque también House ve el problema de Tacna y Arica) (pág. 51). Esta observación no es compartida por Gilderhus, y aparece claro el encanto un tanto infantil de House con su propio plan. Pero esta situación nos parece que amerita otro tipo de observación. Sin poder calificar a Suárez, sin embargo nos parece que aquí nos confrontamos con un típico caso de táctica postergación utilizada por un estado pequeño ante las políticas desplegadas por una potencia hegemónica, que puede liderar pero no ordenar a su placer el entorno internacional. En general la imagen que surge de los chilenos y de la percepción que de ellos se tenía en Washington, es la de un gobierno con una política exterior difícil, dificultosa y quizás algo obtusa, aunque coherente y obstinada. A la postre en Washington se consideró que la oposición chilena (y el relativo apoyo inglés a la misma) fue un factor central en el fracaso de los proyectos panamericanos de Wilson. Por otro lado, sin embargo, en este período, tanto en Chile como en América Latina, EE. UU. se alzó como la indiscutible potencia hegemónica y, como lo documentó muy bien Couyoumdjian, Londres decidió aceptar plenamente esta situación.

De esta manera al final Estados Unidos logra un considerable aumento de su influencia, antes debido al espectacular crecimiento del peso de su economía en el mundo y por la despotencialización europea, que por el resultado de su propia política (aunque ésta no haya sido imponente ni mucho menos). El libro de Gilderhus es enormemente ilustrativo en retratar la impresión norteamericana acerca de América Latina

y sobre todo de los países en cuestión; también constituye una excelente galería de la administración Wilson y de la extraña combinación de realismo, imaginación, fantasía y utopía que impregnaba a Wilson y House principalmente, así como de esa peculiar mezcla de fascinación y altanería que muchas veces caracteriza (y nubla) la visión que los norteamericanos tienen sobre las sociedades al sur de Río Grande. La investigación es de primer orden entre otras razones por su amplio trabajo de las fuentes norteamericanas, tan bien conservadas y tan bien puestas al acceso de los estudiosos; es más débil en ciertos aspectos, sobre todo porque al privarse de una investigación más profunda de la perspectiva latinoamericana, no siempre puede aquilatar las reales posibilidades de la política de Washington hacia el continente. Pero este trabajo no puede ser ignorado al estudiar la situación de Chile en las nuevas circunstancias del sistema internacional producto de la Primera Guerra Mundial.

El libro de Couyoumdjian nos abre a la comprensión de las condiciones de Chile en su interrelación económica en momento de un conflicto mundial, y de las oportunidades y límites que ello proporcionaba a la política exterior chilena y de las perspectivas de su "dependencia" económica. El libro de Gilderhus nos demuestra cómo Washington, en cierta manera todopoderoso, encuentra escollos insuperables en una política exterior no excesivamente racionalizada, como la ve el autor, pero obstinada y en algunos aspectos exitosa, aunque careciendo de una comprensión adecuada de la realidad. En este sentido Chile tuvo suerte y su política de neutralidad constituye una prueba acerca de las posibilidades de los "estados débiles en el sistema internacional", como ha insistido un autor.² Pero ello no es más que una cara de la medalla. ¿Fue exitosa la política chilena? En cierta manera sí. Pero la crisis del sistema político y los conflictos sociales de la primera mitad de los años veinte, y el derrumbe económico de fines de la década no están desconectados del todo de su puesto en el sistema internacional (aunque no sólo Chile ni sólo los estados débiles pecaron en este aspecto), sobre todo porque el país no había resuelto con energía e interiorización en su clase política las condiciones de su integración al mundo moderno. El trabajo de Couyoumdjian refleja claramente este dilema. En este sentido, si bien el sistema internacional daba insospechadas oportunidades a un país relativamente débil como el chileno, su instalación en el mundo también pasaba por una exitosa adecuación de su sistema político.

Joaquín Fernando H.

Profesor en las Universidades de Valparaíso y Católica de Chile.

² Michael Handel, *Weak States in the International System* (Londres: Frank Cass, 1981).