

## EL MITO DE LA SUCESIÓN ANGLÓFONA

*De la primacía británica a la hegemonía estadounidense*

En los últimos años, se ha hecho común identificar el ejercicio de una hegemonía, y el dominio de una potencia hegemónica particular, como componentes sistémicas de un orden geopolítico que nació en 1648, cuando no muchos siglos antes. Estudiosos de tradiciones con una perspectiva ideológica tan diferente como la escuela de los sistemas-mundo y la escuela de la teoría de la estabilidad hegemónica han aplicado el término a potencias tan distintas como la dinastía Sung, las Provincias Unidas, las ciudades-Estado italianas –Venecia, Florencia, Génova, Milán–, Gran Bretaña y Estados Unidos. Lo verdaderamente crucial de todo ello es que han tratado de retratar la *Pax Britannica* como un precedente, y antecedente, del actual dominio global de Estados Unidos. Por consiguiente, de acuerdo con un paradigma ampliamente aceptado, después de un interregno destructivo de violencia interestatal y de neomercantilismo que se prolongó desde 1914 hasta 1941, Estados Unidos sucedió a Gran Bretaña en el papel hegemónico benigno que ésta había desempeñado en el orden mundial desde la Revolución Francesa hasta la Gran Guerra<sup>1</sup>.

Aunque no es difícil encontrar paralelismos y analogías en la historia de la política de las grandes potencias, la tesis que quiero defender en el presente escrito es que desde Roma ningún Estado (ni siquiera Gran Bretaña) ha alcanzado una escala de dominio a través de la fuerza y el consentimiento –clásica caracterización gramsciana de la potencia hegemónica– comparable a la que ejercen los gobiernos de Estados Unidos desde 1941. Una evaluación de los contextos externos particulares en los que surgió la potencia británica y la estadounidense, de sus diferentes economías nacionales, de las pautas de sus relaciones interestatales, de su distinta utilización de la fuerza militar y naval y del funcionamiento y el *status* de sus sistemas financieros dentro de la economía internacional parece indicar más bien que las claras y significativas diferencias entre los

---

<sup>1</sup> Joseph NYE, *Bound to Lead*, Nueva York, 1990; Paul KENNEDY, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Londres, 1988. Agradezco enormemente a Niall Ferguson haberme dado la oportunidad de discutir su ensayo inédito «British Imperialism Revisited: the Costs and Benefits of Anglo-globalization», Stern School of Business, Nueva York, 2003.

papeles desempeñados por Gran Bretaña, de 1793 a 1914, y Estados Unidos, de 1941 a la actualidad, arrollan los parecidos superficiales. Si vamos a hablar de la hegemonía de este último país, entonces es posible que la palabra «primacía» describa mejor el papel de la primera. La elisión conceptual de los diferentes papeles mundiales de estos dos Estados no sirve sino para confeccionar una teoría desprovista de historia.

### *El auge de Gran Bretaña*

Como soberanos de una economía pequeña, no especialmente desarrollada, situada en una isla mar adentro, los regímenes de los Tudor y de los Estuardo siempre habían tenido plenamente en cuenta la ubicación de su reino en una economía más amplia, en gran parte europea y atlántica, así como su vulnerabilidad al ataque y la invasión desde el mar. Antes de la Revolución Gloriosa, carecían de los recursos presupuestarios para desempeñar un papel que no fuera periférico en la geopolítica del continente y dependían del mar, así como de una modesta asignación de recursos nacionales a una Royal Army parcialmente privatizada, para defender su reino de agresiones externas. La posición de cierto arrinconamiento que tenía Inglaterra en la jerarquía de los Estados y economías europeos en pugna empezó a cambiar después de la guerra civil, cuando sus gobernantes, republicanos y monárquicos por igual, reconstruyeron un sistema presupuestario capaz de proporcionar al Estado los impuestos y créditos necesarios para invertir en fuerza naval, contratar mercenarios, subvencionar aliados militares en el continente y desempeñar un papel en general más activo y agresivo en su política de potencia<sup>2</sup>. Entre 1651 y 1802, el Estado británico libró diez guerras contra grandes rivales europeos (Países Bajos, España y, sobre todo, Francia) para mantener la seguridad del reino, preservar un sistema de derechos de propiedad extremadamente desigual, aumentar la participación de la nación en las ganancias del comercio y en los beneficios de mantener una economía global en expansión y salvaguardar la creciente cartera de activos del reino: concesiones, territorios, recursos naturales y colonias en las Américas, África y Asia<sup>3</sup>.

En 1815, el reino recién unificado podía jactarse de poseer la mayor armada del mundo y el imperio occidental más vasto desde Roma, participaciones extraordinarias en los beneficios que se derivaban del comercio exterior y una economía nacional que estaba a medio camino de la primera revolución industrial. Incluso entonces, en términos globales, la economía seguía siendo pequeña; pero sus dotaciones de tierra fértil, energía barata y mano de obra cualificada, junto con su armada, permitieron que aquella isla mar adentro reinvirtiera un porcentaje mayor de sus

<sup>2</sup> Richard BONNEY (ed.), *Economic Systems and State Finance*, Oxford, 1995.

<sup>3</sup> Patrick O'BRIEN, «Political Preconditions for the Industrial Revolution», en O'BRIEN y Roland QUINAULT (eds.), *The Industrial Revolution and British Society*, Cambridge, 1993.

recursos nacionales en la industria manufacturera que cualquiera de sus principales rivales europeos y convirtiera los *inputs* en *outputs* de manera algo más eficaz<sup>4</sup>.

Los problemas de las potencias continentales para competir con el auge de Gran Bretaña, entre 1651 y 1815, se derivaron en parte del hecho de que éstas poseían dotaciones naturales menores, especialmente de depósitos de carbón, y economías algo más débiles. El retraso persistió y se amplió porque sus sistemas presupuestarios y financieros no podían suministrar a los Estados continentales de la Europa del Antiguo Régimen los recursos tributarios y los créditos necesarios para igualar los gastos británicos en fuerza naval y militar. Entre 1688 y 1815, a medida que el gasto real en el ejército y la armada se multiplicaba por quince, mientras que el producto nacional sólo se triplicaba, el Estado hanoveriano se apropió y tomó prestado un porcentaje cada vez mayor de recursos nacionales, cuya inmensa mayoría utilizó para asegurarse beneficios estratégicos y políticos con sus consiguientes ventajas económicas. Ni Francia ni España ni los Países Bajos ni ninguno de los rivales o clientes de Gran Bretaña podían igualar la capacidad de Londres, en permanente expansión, de gravar, obtener crédito y gastar en barcos, armas y tropas. Sus constituciones presupuestarias, así como la ineficacia de sus instituciones para imponer y recaudar impuestos, constreñían el poder de los gobiernos continentales centrales (monárquicos y oligárquicos por igual) para aumentar los recursos públicos. Además, después de tres siglos de activa implicación en la construcción del Estado, en la Reforma, en las guerras de religión y en empresas imperiales allende los mares, sus sistemas presupuestarios se habían hecho imposibles de reformar. La resistencia a las demandas en constante aumento de ingresos por parte de los gobernantes se consolidó; la capacidad de la mayoría de los Estados europeos de gravar y obtener crédito acabaron topándose con unos ingresos en descenso. Por consiguiente, el régimen hanoveriano y su economía nacional recogieron los beneficios de un recién llegado a la política de potencia, a la rivalidad por las colonias y al comercio exterior<sup>5</sup>.

Después de casi de cuatro siglos de mercantilismo (1415-1815), todo el sistema de relaciones internacionales quedó hecho trizas debido a veintidós años de una guerra desestabilizadora ligada a la Revolución Francesa y al intento de Francia de dominar la Europa continental. Cuando por fin la ambición de Napoleón se vio frustrada, el Estado británico, su sistema presupuestario y financiero, su armada real y su economía nacional salieron del conflicto europeo más destructivo que haya habido en mucho mejor estado que las economías devastadas, las bases fiscales dilapidadas y las fuerzas armadas derrotadas de sus rivales. Los plenipotenciarios que

---

<sup>4</sup> François CROUZET, *A History of the European Economy 1000-2000*, Charlottesville, VA, 2001.

<sup>5</sup> Patrick O'BRIEN, «Fiscal Exceptionalism. Great Britain and its European Rivals», en Donald WINCH y PATRICK O'BRIEN (eds.), *The Political Economy of British Historical Experience, 1688-1914*, Oxford, 2002.

se reunieron en el Congreso de Viena para restablecer algún tipo de orden internacional estable reconocieron que el único resultado claro de la Revolución Francesa había sido fomentar el comercio, las transacciones, las finanzas, la industria y la fuerza naval británicas hasta llevarlos a una posición inequívoca de primacía. No obstante –y pese a que Gran Bretaña había creado apresuradamente cuatro coaliciones, había subvencionado los ejércitos de Austria, Prusia, Rusia y varias potencias menores, había enviado tropas en campaña a la península ibérica y a Flandes y había proporcionado el grueso de su fuerza naval para derrotar a Francia y a sus aliados en el mar–, ningún Estado europeo esperaba que Gran Bretaña desempeñara el papel de potencia hegemónica global. Al contrario: esperaban la recuperación de sus economías, el restablecimiento de sus sistemas presupuestarios y financieros y la reconstrucción de sus fuerzas armadas –e incluso la reconstrucción del gobierno monárquico en Francia– para restaurar un equilibrio de poder que pudiera preservar el *statu quo* y controlar cualquier ambición latente por parte de Gran Bretaña de aprovecharse de sus debilidades económicas, navales y militares<sup>6</sup>. Tampoco los propios gobernantes de Gran Bretaña llegaron nunca a contemplar o atreverse a ocupar el lugar que les asigna retrospectivamente la ciencia social, cuyas teorías «predicen» que las propiedades sistémicas de las relaciones internacionales globales les empujarían a ellos y a sus rivales a hacer precisamente eso en el Congreso de Viena<sup>7</sup>.

### *Expansionismo estadounidense*

Por el contrario, durante el siglo que precedió a su aparición en el escenario global, Estados Unidos no sufrió prácticamente ninguna desestabilización provocada por guerras con potencias iguales. Antes de 1917, y quizás aún en 1941, el contexto geopolítico en el que actuaban los gobiernos de Washington estaba en gran medida confinado a las Américas, norte y sur. En 1823, el presidente Monroe, incitado por Canning, reservó explícitamente todo el hemisferio occidental como área de influencia de la nueva República<sup>8</sup>. Protegidos de forma tácita por la Royal Army de cualquier nuevo intento de colonización por parte de las potencias ibérica, holandesa, francesa –o, en general, europeas– en busca de territorio y riqueza en el Nuevo Mundo, los enfrentamientos diplomáticos estadounidenses en lo sucesivo serían en su inmensa mayoría con la recelosa y despechada madre patria. Sobre Texas, Oregón, California, Venezuela, Panamá e incluso Canadá, así como sobre la cuestión mucho más seria de los Estados Confederados, Londres contemporizaba de manera invariable con Washington<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Kalevi HOLSTI, *Peace and War: Armed Conflicts and the International Order 1648-1989*, Cambridge, 1991.

<sup>7</sup> Charles WEBSTER, *The Congress of Vienna, 1814-1815*, Nueva York, 1963.

<sup>8</sup> Howard TEMPERLEY, *Britain and America Since Independence*, Basingstoke, 2002.

<sup>9</sup> Harry ALLEN, *Great Britain and the United States: A History of Anglo-American Relations, 1783-1952*, Londres, 1954.

Después de la guerra de 1812-1814, el control de los mares por parte de Gran Bretaña y la aplicación de la doctrina Monroe supusieron que el resto de las potencias europeas no tuvieran más opción que permitir a los gobiernos federales de Washington mantener la Unión, al mismo tiempo que formulaban normas constitucionales y aplicaban códigos legales para una explotación más eficaz de un continente escasamente poblado, rico en recursos naturales y con un enorme potencial de crecimiento económico. Incluso cuando, después del cierre de la frontera interna, la armada estadounidense se desplazó (tal y como habían hecho las armadas europeas durante los siglos pasados) para asegurar las «aguas nacionales» de la nueva nación, estableciendo bases –Puerto Rico, Cuba, Guam, Hawai, las Filipinas– en los océanos Pacífico y Atlántico, sólo México, España y, de un modo ridículo, Napoleón III desafiaron su destino manifiesto y su precoz ambición de asegurarse un poder tanto continental como oceánico<sup>10</sup>.

Entretanto, las empresas estadounidenses, actuando dentro de un marco legal e institucional en desarrollo propicio para la iniciativa privada, realizaron con rapidez y eficacia el potencial inherente de las enormes dotaciones de tierra fértil y minerales del continente. Ese potencial era ya evidente para los observadores europeos antes de la Guerra de Independencia, cuando la productividad de la mano de obra y la renta per cápita se acercaban tal vez ya a los niveles británicos<sup>11</sup>. A partir de entonces, una constelación de fuerzas sumamente favorables condujo a un crecimiento casi inexorable de la economía. El éxito estadounidense se basó en la expansión territorial, en parte a costa de Francia, México y Rusia; en la explotación de mano de obra esclava y negra en el viejo sur; en el rápido crecimiento económico, complementado por una gran afluencia de adolescentes sanos cualificados y semicualificados procedentes de Europa; en los abundantes recursos, que atraían los porcentajes más importantes de fondos disponibles para la inversión en Londres y en otros mercados de capitales europeos; y, por último, en la difusión de gustos y mercados de masas homogéneos, reforzados después de la guerra civil por un proceso intensificado de asimilación ideológica, lingüística, legal y cultural de acuerdo con los objetivos y aspiraciones del capitalismo estadounidense<sup>12</sup>.

Libre de las trabas generadas por las distinciones sociales, protegida de agresiones externas o de problemas de seguridad interna, poco regulada y poco gravada con impuestos y con fácil acceso a las competencias laborales, el capital y la tecnología europeos, la economía integrada de Esta-

---

<sup>10</sup> David TRAXEL, *1898: The Birth of the American Century*, Nueva York, 1998.

<sup>11</sup> Richard VEDDER, *The American Economy in Historical Perspective*, Belmont, CA, 1976; Robert FOGEL y Stanley ENGERMAN, *The Reinterpretation of American Economic History*, Nueva York, 1971.

<sup>12</sup> R. NELSON y Gavin WRIGHT, «Rise and Fall of American Technological Leadership», *Journal of Economic Literature* 30 (1992).

dos Unidos difícilmente podía dejar de crecer a un ritmo mayor que las economías de sus rivales en proceso de industrialización en Europa occidental<sup>13</sup>. Poco después de la guerra civil, su producción nacional superaba las de Gran Bretaña, Francia y Alemania juntas. En la década de 1870, apenas hay duda de que Estados Unidos brindaba a la mayoría de sus ciudadanos blancos mayores niveles de vida y perspectivas de movilidad ascendente que las que podían encontrarse en Europa. En la década de 1890, la diferencia en la renta *per capita* real se había hecho significativa y creció uniformemente hasta mediados del siglo xx. Bajo las condiciones de la convergencia de posguerra, el diferencial medio en la renta real entre Europa y Estados Unidos se redujo, pasando aproximadamente del 47 por 100 al 62 por 100; pero en escala y alcance, la economía estadounidense siguió siendo mayor y tecnológicamente más sofisticada que las de una Unión Europea en proceso de integración<sup>14</sup>.

Sin duda, los europeos no pueden culparse más que a sí mismos primero de no haber podido mantenerse al nivel de la economía de Estados Unidos y, luego, de no haber podido alcanzarla. Las guerras civiles bárbaras y sumamente destructivas de 1914-1918 y 1939-1945, separadas por un interregno de hostilidad y neomercantilismo, con seguridad explican más del retraso relativo de Europa que la aclamada superioridad de las tecnologías de Estados Unidos, de sus escalas de producción, de sus instituciones, de sus valores culturales y de esos otros factores no cuantificables incluidos bajo la elástica etiqueta de «competencias sociales» en el repertorio de explicaciones residuales del economista neoclásico. Hubo obstáculos, pero nunca barreras a la difusión del saber hacer estadounidense<sup>15</sup>. Además, no está claro cuándo, o hasta qué punto, las técnicas y escalas de producción diseñadas para explotar la rica cartera de recursos naturales del continente norteamericano para producir bienes y servicios destinados al consumo de masas adquirieron una eficacia óptima para ser adoptadas por las industrias europeas, por no hablar de su gama radicalmente variada de agriculturas<sup>16</sup>.

### *Entre bastidores*

La lucha de clases dentro de los Estados europeos, junto con la situación de guerra intestina y de rivalidad imperial entre ellos, contuvo sin duda su desarrollo y creó las condiciones económicas –y la inestabilidad política– que estimularon y a la vez permitieron la aparición de una forma

<sup>13</sup> S. N. BROADBERRY, *The Productivity Race: British Manufacturing in International Perspectives 1850-1990*, Cambridge, 1997.

<sup>14</sup> Angus MADDISON, *The World Economy. A Millennium Perspective*, París, 2001.

<sup>15</sup> Gavin WRIGHT, «Origins of American Industrial Success, 1879-1940», *American Economic Review* 80 (1990).

<sup>16</sup> MOSES ABRAMOVITZ y Paul DAVID, «Convergence and Deferred Catch-up», en Ralph LANDAU et al. (eds.), *The Mosaic of Economic Growth*, Stanford, 1996.

excepcional de hegemonía estadounidense sobre un mundo en el que el «poder europeo» había estado creciendo desde la conquista portuguesa de Ceuta en 1415. La fuerza económica y la capacidad militar requeridas para asumir un papel como éste ya se habían hecho patentes durante la Gran Guerra, cuando se produjo la intervención tardía, y rentable, de Estados Unidos para impedir que el Kaiserreich se convirtiera en la potencia dominante en el continente, dejando que Gran Bretaña, tal y como sugerían los alemanes, siguiera siendo la potencia preponderante en el mar<sup>17</sup>.

A partir de aquel momento, durante aproximadamente veinticinco años, la actitud estadounidense hacia un sistema internacional de potencias más débiles, económicamente atrasadas, políticamente inestables y mutuamente hostiles oscilaba entre una retirada hacia el aislamiento (dentro de su propio y vasto hemisferio de influencia y de una extensión oceánica de sus aguas nacionales) y las acciones de una potencia hegemónica global en ciernes<sup>18</sup>. Así pues, mientras que las intervenciones de auxilio financiadas por Estados Unidos contribuían a una recuperación europea y los planes Dawes y Young intentaban reconstruir un sistema monetario estable, la insistencia de Washington en la amortización íntegra de los préstamos y créditos extendidos para ayudar a sus aliados de guerra coronaba algunas incertidumbres más serias en torno al conjunto del sistema internacional de tipos de cambio y al pago de los intereses de las deudas externas. En segundo lugar, la retórica estadounidense a favor del comercio abierto resultaba difícil de casar con los controles inmigratorios y con la legislación proteccionista frente a las importaciones aprobada por el Congreso<sup>19</sup>. Por último, el derrumbe de Wall Street y el subsiguiente hundimiento del sistema bancario estadounidense que condujo a la Gran Depresión asestó un duro golpe a un frágil sistema monetario internacional y a una endeble economía mundial que se recuperaban de manera vacilante de los trastornos de la Gran Guerra.

La responsabilidad del desencadenamiento del derrumbe seguido de caídas en la inversión, la producción, el comercio y el empleo en la mayoría de sectores de la economía global sigue en discusión. No obstante, la idea de que la Gran Depresión de 1929-1932 constituyó una coyuntura tanto política como económica en la historia mundial, que se originó en Estados Unidos, y de que el New Deal apenas contribuyó a la recuperación fuera de las fronteras estadounidenses sigue siendo defendible después de más de cincuenta años de construcción de modelos económicos e investigación histórica<sup>20</sup>. Un resultado a medio plazo de la Depresión en el ámbito de la economía política, sin embargo, consistió en la reorganiza-

---

<sup>17</sup> Kathleen BURK, *Britain, America and the Sinews of War 1914-1918*, Londres, 1985.

<sup>18</sup> Charles MAIER, *In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy*, Cambridge, 1987.

<sup>19</sup> Gilbert ZIEBURA, *World Economy and World Politics 1924-1931*, Oxford, 1990.

<sup>20</sup> Michael BERNSTEIN, *The Great Depression: Delayed Recovery and Economic Change in America 1929-1939*, Cambridge, 1987.

ción de las perspectivas de las elites estadounidenses responsables de la formación de las políticas económicas continentales. Durante el mandato de Franklin Roosevelt, sus horizontes se ampliaron para incluir al resto del mundo, el comercio exterior, los tipos de interés y los flujos financieros internacionales como componentes integrados de su pensamiento sobre los intereses económicos de Estados Unidos<sup>21</sup>.

### *Ejercer la hegemonía*

Tras el caos de la Segunda Guerra Mundial —en la que una alianza de Estados dominada y abundantemente financiada por Estados Unidos había infligido derrotas aplastantes a Alemania, Italia y Japón— no se produjo nada parecido al restablecimiento de una política de potencia normal, similar a la que se verificó con el retorno al escenario anterior a la paz de Viena después del periodo revolucionario precedente. Varios años antes de la rendición incondicional (históricamente sin precedentes) de sus enemigos, Washington había tomado ya la delantera en la elaboración de planes para la reconstrucción de posguerra de un orden económico y político internacional que evitara la división de la economía mundial en los imperios, competitivos y potencialmente hostiles, de Gran Bretaña, Francia, Holanda, Iberia y Rusia. Estados Unidos salió de un conflicto que había sido profundamente destructivo para todos sus rivales con una economía movilizadora recuperada por completo de la larga Depresión de la década de 1930. Poseía capacidad presupuestaria, fuerza financiera, una historia relativamente inmaculada en los asuntos internacionales y, sobre todo, la confianza política adquirida en la gestión de una alianza (no una coalición) de potencias que habían obtenido una victoria tan decisiva sobre el fascismo europeo y el militarismo japonés. Washington era capaz y estaba preparado y dispuesto para tomar la iniciativa en la promoción de la recuperación económica y en la imposición de una estabilidad política. Con Gran Bretaña todavía aquejada de responsabilidades imperiales, delirios de grandeza e ilusiones de una relación especial, entre los principales solicitantes de ayuda, sólo la Unión Soviética —con fronteras estratégicas ahora extendidas por el Ejército Rojo al corazón de la Europa central— se resistía a las aspiraciones estadounidenses de un nuevo orden internacional<sup>22</sup>.

En un año, el conflicto entre las dos ideologías contrapuestas, el comunismo y el capitalismo, latente pero contenido en los tiempos de guerra, condujo al comienzo de una «guerra fría». Durante cuatro décadas, las relaciones internacionales estuvieron dominadas por la división del mundo en dos coaliciones hostiles de potencias armadas. La mayoría de

<sup>21</sup> Frank COSTIGLIOLA, *Awkward Dominion: American Political and Cultural Relations with Europe 1919-1933*, Ithaca, NY, 1984.

<sup>22</sup> Charles MAIER, *Recasting Bourgeois Europe*, Princeton, 1975.



Estados restantes –explícita o tácitamente, con distintos grados de solidaridad o episodios de deslealtad– optaron por aceptar la protección de Estados Unidos. Todas las pretensiones de que los europeos podían proporcionar formas más benignas y civilizadas de dominio exterior para las poblaciones autóctonas de Asia, África y Oriente Próximo se habían acabado. Después de medio siglo bárbaro, una clase dirigente estadounidense (en su mayoría, de la Costa Este), segura de su ideología liberal, de sus antecedentes históricos y de su capacidad política para dirigir el orden económico y geopolítico internacional, ofrecía a sus ciudadanos una alternativa al fascismo y al comunismo. Pese a la actitud retórica adoptada por algunos dirigentes del Tercer Mundo contra el dominio estadounidense, en la mayoría de los casos la resistencia de las elites al ejercicio de una hegemonía provista de cuantiosos fondos se apagó para convertirse en conformidad tácita<sup>23</sup>. Las potencias del Eje, derrotadas y ocupadas (así como la península ibérica falangista), no tenían prácticamente otra alternativa que incorporarse a la alianza occidental. Multitud de países recién emancipados del dominio colonial y preocupados por la construcción de sus Estados, la forja de una identidad nacional –con frecuencia en una población con alta diversidad étnica– y el desarrollo económico recurrían también a Washington para obtener préstamos y créditos, en particular para sus fuerzas armadas. Como es lógico, la «condicionalidad» se convirtió en un elemento intrínseco de los programas de ayuda financiados y gestionados por Estados Unidos<sup>24</sup>.

Entre los Estados europeos, sólo Gran Bretaña y Francia mantuvieron la actitud y la pretensión de poseer un potencial nuclear falsamente «autónomo» (y el gasto para ello). Otras potencias alineadas –pero también los gobiernos no alienados de Bandung, como el de India– dieron por sentado, con verosimilitud, que eran parte, explícita o implícitamente, de un protectorado nuclear y que Washington las defendería de cualquier amenaza o golpe por parte de la Unión Soviética o de la China comunista<sup>25</sup>. Desde 1941, Estados Unidos firmó una variedad sin precedentes de acuerdos de seguridad con regímenes de todos los continentes, que abarcaban un amplio espectro de ideologías políticas. En estos momentos, los contribuyentes estadounidenses –en una sociedad con una larga tradición fiscal de oposición a los impuestos imperiales y federales– llevan ya seis décadas de índices históricamente inauditos de gasto en tiempos de paz para mantener guarniciones, bases navales, campos de aviación, portaaviones y flotas en cada rincón del planeta. La mayoría del electorado estadounidense ha consentido y, con caídas ocasionales en el escepticismo, ha aplaudido patrióticamente la implicación cotidiana de sus políticos, diplomáticos, fuerzas armadas y servicios de seguridad en la formulación, financiación y ejecución de tales políticas. Los programas presidenciales

---

<sup>23</sup> Thomas McCORMICK, *American Half Century: US Foreign Policy in the Cold War and after*, Baltimore, 1995.

<sup>24</sup> Alan MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Londres, 1984.

<sup>25</sup> David REYNOLDS, *One World Divisible: A Global History Since 1945*, Londres, 2000.

que han asignado recursos para contener el comunismo o para aislar o destruir regímenes potencialmente desestabilizadores —en Corea, Cuba, Vietnam, Nicaragua, Panamá, Granada, Libia, Sudán, Serbia, Afganistán y ahora Irak— han atraído por lo general una mayoría importante del apoyo popular<sup>26</sup>.

### *La supremacía del dólar*

Aunque la base presupuestaria de Washington penetra en una economía continental muy productiva, el gasto federal en política estratégica —que compite con múltiples demandas más claramente ligadas al bienestar nacional— sólo se ha cubierto de manera parcial e intermitente gracias a los impuestos. Los déficit presupuestarios estadounidenses que aparecieron durante la Segunda Guerra Mundial han persistido, remitiendo apenas brevemente, hasta el siglo XXI. Los compromisos con objetivos extranjeros y estratégicos, con frecuencia caros de mantener, han generado exigencias gubernamentales crecientes con respecto a las entradas y reservas de moneda extranjera de la economía nacional. Si no se controlan tales compromisos, los gobiernos se ven obligados a endeudarse en mercados de capitales nacionales e internacionales para financiar sus gastos estatales (en dólares) y para comprar bienes y activos extranjeros en el exterior (en las monedas de otros Estados). Sin embargo, durante buena parte del siglo XX, el gobierno federal y las corporaciones estadounidenses apenas han encontrado dificultades para obtener acceso a las divisas extranjeras con las que financiar el gasto público, la inversión privada y todas las demás transacciones económicas con Europa, Sudamérica, Asia y África. Ese feliz refuerzo para la extensión de su hegemonía en el exterior ha constituido un resultado del *status* concedido al dólar como moneda clave dentro del sistema monetario internacional.

Las monedas clave, mantenidas en papel —bonos, letras de cambio, títulos de crédito y efectivo— y emitidas como pasivos por los principales Estados, son consideradas por los gobiernos, los bancos, las compañías y los hogares extranjeros como un activo de reserva barato y relativamente seguro destinado a acumular valor o a facilitar la realización de transacciones con el resto del mundo. Con el auge inexorable de la economía estadounidense y su poder de atracción de inversores e inmigrantes extranjeros, los dólares empezaron a aceptarse de manera generalizada como divisa fuerte que podía convertirse en materias primas, comestibles, bienes manufacturados, servicios y otros artículos exportables producidos de manera más eficaz y barata en Estados Unidos que en ningún otro lugar de mundo. Esta ventaja competitiva se hizo aún más fuerte durante los periodos de guerra y de recuperación posguerra —de 1914 a 1921 y de 1939 a 1952—, en los que los rivales europeos y japonés carecieron

---

<sup>26</sup> Stanley HOFFMAN, *World Disorders*, Nueva York, 1998.

de capacidad para participar en el comercio exterior. Durante estos años, marcados por el «problema del dólar», sólo la moneda estadounidense podía comprar un amplio abanico de mercancías y servicios que el resto del mundo demandaba. Por consiguiente, las condiciones impuestas en los préstamos, créditos y ayudas concedidos por el gobierno federal y por los bancos y corporaciones estadounidenses, así como por los organismos satélite de las Naciones Unidas, no podían eludirse con facilidad buscando crédito y comprando en otro lugar<sup>27</sup>.

Además, a tenor de las convenciones formuladas en el Estado de New Hampshire en 1944, los derechos de voto estadounidenses y el dólar se afianzaron en la constitución del reconstruido sistema monetario internacional. Las normas diseñadas para evitar las inestabilidades del comercio y los riesgos de la inversión exterior asociados con sistemas de tipos de cambio fluctuantes, múltiples y regulados –un problema persistente después de 1914– obligaron a los firmantes del acuerdo de Bretton Woods a mantener tipos de cambio con el dólar más o menos estables para ganar así acceso a los préstamos y créditos del FMI y del BIRD. El régimen de Bretton Woods se puso realmente en marcha con la restauración de la convertibilidad después de 1958 y, como sistema internacional de tipos de cambio relativamente fijos, sólo duró hasta la crisis del petróleo de 1971-1973. No obstante, en términos constitucionales, consagraba el dólar como moneda clave para todas las transacciones internacionales y como activo de reserva para todos los sistemas monetarios que se sumaron al acuerdo; aumentando el *status* del dólar e incrementando simultáneamente la predisposición de los bancos centrales, de las empresas y de los inversores extranjeros a mantener como reserva la moneda nacional de Estados Unidos<sup>28</sup>. Durante los años que siguieron al hundimiento de Bretton Woods, en los que el valor del dólar conoció una gran inestabilidad y registró fluctuaciones en relación con el oro y con monedas fuertes como el marco y el yen, su *status* siguió permitiendo a las corporaciones estadounidenses que no disponían de nada más que una «cartera de activos en papel» comprar riqueza real en el extranjero. Tal y como De Gaulle nunca se cansó de decir, proveyó a Washington de una «mina de oro de papel» para financiar sus políticas estratégicas, prácticamente libre de las tradicionales restricciones presupuestarias y de la balanza de pagos que durante siglos habían frenado las ambiciones de reyes, aristócratas, oligarcas y Napoleones<sup>29</sup>. En sus tiempos, los ducados, los florines y las libras también sirvieron de monedas clave, pero nunca permitieron que las elites de Génova, Venecia, España, los Países Bajos o el Reino Unido tuvieran déficit durante tanto tiempo y de manera tan sistemática como los gobiernos de Washington<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> David CALLEO, *The Imperious Economy*, Cambridge, MA, 1982.

<sup>28</sup> Richard GARDNER, *Sterling-Dollar Diplomacy*, Oxford, 1969.

<sup>29</sup> Brian TEW, *The Evolution of the International Monetary System, 1945-1977*, Londres, 1977.

<sup>30</sup> Charles KINDLEBERGER, *World Economic Primacy, 1500-1900*, Oxford, 1973; *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, 1973.

## *Pompa y prudencia*

¿En qué se parece esto al papel mundial desempeñado por Gran Bretaña entre 1793 y 1914? Incluso los economistas de Chicago reconocen la necesidad de algún tipo de autoridad internacional para formular, ajustar e imponer reglas para la conversión de monedas, la fijación de pagos y el pago de intereses y la amortización de la deuda internacional, a fin de facilitar el movimiento de bienes, servicios y capital a través de las fronteras nacionales. En cierto sentido, pero hasta un grado político restringido, el Banco de Inglaterra desempeñó estas funciones durante aproximadamente cuatro décadas antes de la Primera Guerra Mundial, pero nunca declaró tener, o siquiera aceptó de manera implícita, ninguna responsabilidad con respecto al sistema monetario internacional en su conjunto. Tuvo dificultades para funcionar como prestamista en última instancia para los bancos británicos e imperiales, no digamos ya para los bancos y sistemas monetarios de otras potencias extranjeras<sup>31</sup>.

Al sostener una adhesión inquebrantable a la plena convertibilidad de sus pasivos titularizados, con una paridad que se mantuvo fija entre 1819 y 1914, el principal papel del Banco de Inglaterra consistía en dar ejemplo a otros bancos centrales de cómo dirigir un sistema nacional estable de papel crédito. Desde luego que se podía confiar en que los prestigiosos economistas de Gran Bretaña «demostrarían» que la estricta observancia de las reglas del patrón oro constituía la única manera razonable de dirigir un sistema monetario nacional e internacional articulado que quisiera evitar los «peligros» de la inflación y de la inestabilidad de los tipos de cambio. Para los liberales, el patrón oro contenía la aspiración de todos los gobiernos (en particular, los autócratas) de incurrir en déficit presupuestarios y gastar de acuerdo con pautas contrarias a los deseos de sus ciudadanos, un mensaje que, como es lógico, atraía a demócratas, hombres de negocios y entidades crediticias que deseaban obtener fondos en el mercado de capitales de Londres<sup>32</sup>. Pese a que ni el Banco de Inglaterra ni el Foreign Office aplicaron programas para extender el patrón oro, el gobierno se resistió a una campaña para introducir el bimetallismo en Gran Bretaña. Hubo que esperar a la reunificación de Alemania para que el atractivo político y económico de ligar el papel moneda al oro condujera a la extensión (bastante lenta) de «un» patrón oro en todo el mundo.

No obstante, aunque un número creciente de Estados ligara, desligara y volviera a ligar sus monedas al oro entre 1870 y 1914 y mantuviera la libra esterlina como activo de reserva, las políticas adoptadas por los bancos centrales nacionales con respecto a la oferta monetaria nacional, el crédito, los tipos de interés y las relaciones con sus propios gobiernos sobe-

<sup>31</sup> D. Winch y P. O'Brien, *Political Economy of British Economic Experience*, cit.

<sup>32</sup> Frank FETTER, *Development of British Monetary Orthodoxy 1797-1875*, Cambridge, MA, 1965.

ranos variaron en un espectro que va desde el mero oportunismo a la flexibilidad pragmática o a la rigidez disfuncional<sup>33</sup>. No sólo no había ningún conjunto de reglas paradigmático para la regulación de las ofertas monetarias nacionales, sino que la capacidad del Banco de Inglaterra siquiera para influir las políticas seguidas por otros bancos centrales estaba, en la práctica, confinada a los dominios y colonias y a un repertorio de países que mantenían fuertes lazos comerciales con el Reino Unido.

Cualquier supuesta analogía con una orquesta de bancos centrales dirigida desde Londres carece de fundamento. En retrospectiva –y en comparación con la época de inestabilidad monetaria y de tipos de cambio que marcó las décadas después de 1914– el sistema monetario internacional de preguerra parece admirablemente estable. Pero el atractivo de esa *belle époque* perdida tenía mucho más que ver con la ausencia de un conflicto bélico serio o de competencia ideológica, con la integración de las economías nacionales a través de la inversión en ferrocarriles, barcos de vapor y telégrafos y con la contención en la práctica de las reivindicaciones «populistas» de pleno empleo y asistencia social pública que con cualquier propiedad mítica encarnada en un patrón oro clásico, ligado a un papel supuestamente hegemónico desempeñado por el Banco de Inglaterra en la gestión de un sistema monetario internacional para el resto del mundo<sup>34</sup>.

Por último –y en claro contraste con el sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos–, como directores de una corporación privada, los gobernadores del Banco de Inglaterra nunca hicieron concesiones o se remitieron al gobierno británico a la hora de formular o de poner en práctica reglas para la gestión de la oferta monetaria nacional. Por su parte, los sucesivos consejos de ministros nunca supusieron que el *status* de la libra esterlina como moneda clave y activo de reserva para otras economías proporcionara al Estado británico ningún margen de maniobra potencial; no digamos ya una garantía para apartarse de esa otra regla de oro de la economía política victoriana: los presupuestos equilibrados. Sólo de manera ocasional –durante la Guerra de Crimea y la Guerra de los Bóers– y a muy pequeña escala, dejó el Estado de cubrir sus gastos anuales con los ingresos tributarios. Estas restricciones estructurales, ideológicas y fiscales combinadas –una herencia política persistente de reacción a siglos anteriores de implicación activa en una política de potencia y mercantilismo– hicieron virtualmente imposible que los hombres de Estado victorianos y eduardianos emitieran libras para financiar cualquier despliegue de poder prolongado y de amplio alcance<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Jaime REIS (ed.), *International Monetary Systems in Historical Perspective*, Basingstoke, 1995.

<sup>34</sup> Jorge BRAGA et al. (eds.), *Currency Convertibility. The Gold Standard and Beyond*, Londres, 1996; B. EICHENGREEN (ed.), *The Gold Standard in Theory and History*, Londres, 1985.

<sup>35</sup> Andrew WALTER, *World Money and World Power. The Role of Hegemony and the International Monetary Order*, Nueva York, 1991.

Si cabe situar la «hegemonía británica» en algún punto del periodo histórico que media entre 1793 y 1914, es brevemente –pero en gran medida bajo la forma de la diplomacia y la persuasión ideológica y no del poder– en la esfera del comercio exterior. La política británica de difundir el comercio libre y abierto en una economía internacional propensa al proteccionismo y a los periodos degenerativos de mercantilismo es (junto con la tradición naval liberal) famosa históricamente. Apareció por primera vez como estrategia geopolítica después de la Guerra de Independencia estadounidense bajo Pitt, el joven; dio claramente marcha atrás durante el último gran conflicto europeo de la época mercantilista de 1793-1815 y ni siquiera se puso sobre la mesa en el Congreso de Viena. En aquella célebre coyuntura de las relaciones entre grandes potencias, Castlereagh se concentró en garantizar un ordenamiento político y ningún Estado europeo intentó abordar el problema de la reconstrucción de un orden económico internacional<sup>36</sup>.

Aproximadamente tres décadas más tarde, la reforma arancelaria y el libre comercio reaparecieron en la agenda política de Gran Bretaña; pero casi por completo como recurso diseñado para resolver un grave desajuste constitucional entre los intereses agrarios y otros intereses sobre la protección del cultivo de grano. La controversia en Gran Bretaña en torno a la ley de granos [*Corn Law*] brindó una oportunidad a las elites aristocráticas conservadoras [*tory*] y liberales [*whig*] para contener las demandas en pro de nuevas reformas constitucionales y para ordenar el sistema presupuestario volviendo a implantar un impuesto sobre la renta; también les ayudó (a última hora) a avanzar un poco en el cumplimiento de sus responsabilidades para con Irlanda, que padecía la hambruna más grave que jamás afligiera a una población europea en todo el siglo XIX. Los ministros de la época de los «hambrientos cuarenta» [década de 1840] no veían la abrogación tanto de las leyes de granos como de las leyes de navegación, así como las preferencias imperiales, más que como una respuesta a los propios problemas sociales, constitucionales y administrativos del Reino Unido. Ni Peel ni ningún otro hombre de Estado implicado en la reforma de la política fiscal y comercial pretendieron nunca estar ofreciendo «bienes públicos» para el orden económico internacional en su conjunto<sup>37</sup>.

Pese a que la todopoderosa Royal Army no se había utilizado (como algunas potencias habían temido) para interferir en el comercio de sus rivales y Gran Bretaña había llegado a renunciar al derecho a interceptar los barcos neutrales que comerciaban con sus enemigos en tiempos de guerra, la subsiguiente formulación y aplicación de un programa diplomático británico para la extensión del comercio abierto entre las naciones se des-

<sup>36</sup> Patrick O'BRIEN y G. A. PIGMAN, «Free Trade, British hegemony and the international economic order in the 19<sup>th</sup> century», *Review of International Studies*, 18, 1992.

<sup>37</sup> Anthony HOWE, *Free Trade and Liberal England, 1846-1946*, Oxford, 1997.

arrollaba lentamente. No entró de verdad en funcionamiento hasta el tercer cuarto del siglo XIX, como secuencia de tratados bilaterales que incluían invariablemente cláusulas sobre la nación más favorecida<sup>38</sup>. El libre comercio –presente en los círculos intelectuales incluso antes de Adam Smith– se convirtió entonces en la ideología nacional continuada del reino. En lo sucesivo, y hasta los acuerdos de Ottawa de 1932, tanto el éxito de la economía victoriana y eduardiana como la estabilidad de la constitución parlamentaria de Gran Bretaña y el *status* de la nación como gran potencia empezaron a aparecer conectados en las memorias cortas de políticos y electorado a una «coyuntura» de la política nacional en la que los mercados nacionales e imperiales estaban abiertos al comercio exterior, la competencia y la inversión.

Una vez más, se podría movilizar a (la segunda generación de) los economistas clásicos de Gran Bretaña y a sus divulgadores, tales como Cobden, para «demostrar» con rigor –pero, para List y sus seguidores, de manera hipócrita– que el comercio abierto era la única política racional que cabía seguir, no sólo en el caso de su patria y su vasto imperio, sino también en el del resto del mundo. Durante aproximadamente tres décadas, este mensaje se granjeó apoyos no sólo entre los liberales europeos y estadounidenses, sino también entre los gobernantes autocráticos de Francia, España, Prusia y los Imperios de los Romanov y de los Habsburgo. Impresionados por el éxito económico británico, preocupados por evitar costosas rachas bélicas, faltos de ingresos y en búsqueda de alimentos más baratos para sus clases obreras urbanas potencialmente alborotadoras, redujeron los aranceles. Las potencias comerciales más pequeñas (Holanda, Portugal y Suiza) dieron pasos en la dirección británica de modo completamente coherente con sus intereses. Para los «clientes» en Sudamérica, las presiones británicas resultaron «irresistibles», mientras que a los débiles Imperios Qing, otomano, Tokugawa y de Siam se les pudo intimidar con el uso o la amenaza de la diplomacia de las cañoneras<sup>39</sup>.

Durante un interludio liberal en los asuntos mundiales, pues, el Estado británico tomó la delantera y promovió el comercio abierto a través de un programa limitado de persuasión, presión y utilización ocasional de fuerza naval; un programa que dio marcha atrás, para disgusto de los liberales, con la unificación de Alemania y la guerra franco-prusiana de 1870-1871. A partir de entonces, en un clima geopolítico más peligroso marcado por el rearme, la lucha por las colonias y una competencia intensificada en el mercado mundial, los hombres de Estado británicos prácticamente se retiraron de toda promoción activa del comercio abierto a escala global. Enfrentados con el resurgimiento del proteccionismo, no convocaron ningún congreso internacional para buscar acuerdos generales sobre comercio, aranceles o códigos de conducta comerciales. Aunque el Ministerio

---

<sup>38</sup> Bernard SEMMEL, *Liberalism and Naval Strategy*, Boston, 1986.

<sup>39</sup> Bernard SEMMEL, *The Rise of Free Trade Imperialism*, Cambridge, 1970.

de Asuntos Exteriores negoció algunos acuerdos bilaterales para ayudar a las exportaciones británicas, el gobierno se aferró con rigidez a una versión «unilateralista» del libre comercio, rechazó el trueque y esperó que el ejemplo «moral» de Gran Bretaña y la racionalidad económica transparente de sus políticas contuvieran la ola creciente de nacionalismo y neomercantilismo que para su irritación había aflorado también en los dominios<sup>40</sup>.

Esta convincente defensa de una tradición popular de libre comercio llevó al electorado a rechazar campañas por el comercio justo, la protección y la preferencia imperial que podrían haber proveído al Estado de las autorizaciones necesarias para negociar con Francia, Alemania, Estados Unidos y otras potencias fundamentales para la conservación de un régimen comercial abierto<sup>41</sup>. Aquí, en la esfera de las relaciones internacionales que más preocupaba a la elite y al electorado británicos, el Estado imperial en Londres se mantuvo prudente, incluso timorato, en el uso del poder —o de cualquier política comercial estratégica al estilo estadounidense— para contener el revés del proteccionismo. Los infames episodios de la diplomacia de las cañoneras para enderezar el Imperio otomano y abrir al comercio el Imperio Qing se produjeron en gran medida por razones geopolíticas. El primero era parte de una estrategia para contener las ambiciones expansionistas del Imperio de los Romanov. En cuanto al segundo, la Armada británica libró dos «guerras del opio» para conservar los sustanciosos ingresos que el gobierno colonial de India obtenía de gravar las exportaciones de drogas duras a China<sup>42</sup>. Por el contrario, las políticas de Estados Unidos para mantener el comercio abierto no han dependido tanto de la persuasión diplomática e ideológica, combinada con acciones ejemplares, como de sanciones arbitradas por el FMI y el Banco Mundial; y, sobre todo, de claras amenazas de represalias cifradas en la limitación de la posibilidad de exportar al mercado más rico del mundo<sup>43</sup>.

### *Moderación exterior*

La prudencia y los actos de contemporización marcaron las políticas exteriores y estratégicas, así como comerciales y monetarias, de Gran Bretaña durante la mayor parte del siglo que siguió al Congreso de Viena. Aunque el Estado victoriano mantuvo una armada equivalente a las flotas combinadas de dos de cualquiera de sus potencias rivales, envió tropas al continente durante los últimos años de la guerra contra Napoleón y, antes del

<sup>40</sup> George BERNSTEIN, *Liberalism and Liberal Politics in Edwardian England*, Londres, 1986.

<sup>41</sup> Aaron FRIEDBERG, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*, Princeton, 1988.

<sup>42</sup> William COSTIN, *Great Britain and China 1833-1860*, Oxford, 1968.

<sup>43</sup> Peter LIMBERT, «US Foreign Trade and Trade Policy for the Twentieth Century», en ENGERMAN y GALLMAN (eds.), *Cambridge Economic History of the United States*, vol. 3, Cambridge, 2000.



auge de Alemania, fue reconocida por otras grandes potencias como *primus inter pares*, la elite aristocrática al mando de las relaciones exteriores e imperiales siguió teniendo plena conciencia de las serias restricciones de sus capacidades para realizar operaciones determinantes en el exterior.

En primer lugar –y en especial después de arrancar el poder a los mogoles en India–, se encontró a cargo del gobierno y la defensa diaria de un imperio enorme que incluía territorios, activos y poblaciones diversas en cada continente. Año tras año, y casi sin previsión o permiso de Londres, las fronteras de ese imperio se alargaban y chocaban, quisiérase o no, contra las fronteras o zonas de influencia reivindicadas como ámbitos de actuación por potencias europeas o asiáticas rivales. Lo que había sido, antes de 1815, una preocupación por la seguridad del reino y la protección del comercio exterior, se convirtió en la responsabilidad de un imperio vulnerable y en constante expansión del que no había escapatoria y para cuyo mantenimiento y defensa el volumen de la economía nacional y de su base fiscal seguía siendo tristemente inadecuado<sup>44</sup>.

Además, los recursos fiscales y financieros cada vez mayores que el régimen hanoveriano captó entre 1688 y 1815 para la extensión del imperio, la protección del comercio y la conquista de una primacía geopolítica ya no estaban disponibles para sus sucesores victorianos y eduardianos. Después de las enormes sumas obtenidas como préstamos o expropiadas como impuestos para hacer fracasar las ambiciones francesas entre 1793 y 1815, se hizo extremadamente difícil para los gobiernos decimonónicos persuadir a los parlamentos para que autorizasen una nueva acumulación de deudas o la exacción de impuestos. Para recuperar la confianza en la sobriedad del gobierno aristocrático, se convirtieron en algo parecido a los artículos de una constitución no escrita además del enderezamiento de la situación presupuestaria, la amortización de la deuda, los presupuestos equilibrados, el *laissez faire*, el control de los fondos públicos y una extensión restringida del sufragio. El *ancien régime* de Gran Bretaña sobrevivió hasta la Gran Guerra, pero estaba mutilado presupuestariamente para involucrarse en cualquier iniciativa seria digna de una política de potencia, salvo intervenciones que pudieran presentarse como recursos baratos y absolutamente necesarios diseñados para mantener la seguridad del reino, defender un imperio de «parientes y amigos» en el exterior y proteger las transacciones de la nación con el resto del mundo.

Estas restricciones estructurales subyacentes con respecto al alcance y las actuaciones del Estado se pueden presentar como la reacción reflexiva a ciento sesenta y cuatro años de mercantilismo, que van desde la primera guerra anglo-holandesa de Cromwell en 1651 hasta el fin aparentemente triunfante con la victoria de Nelson en Trafalgar y la reñidísima batalla de

---

<sup>44</sup> Patrick O'BRIEN, «The Security of the Realm and the Growth of the Economy», en Peter CLARKE y Clive TREBILCOCK (eds.), *Understanding Decline, Perceptions and Realities of British Economic Performance*, Cambridge, 1997.

Wellington en Waterloo. El legado de mercantilismo e imperialismo de Gran Bretaña fraguó en un mito histórico de «antigua corrupción» que sostenía una ideología de desconfianza y antipatía hacia el Estado entre un electorado en expansión y parlamentos decididos a realizar una reforma constitucional, que los gobiernos de aristócratas al mando de la política exterior sólo podían contener abrazando la prudencia, la austeridad y el *laissez faire*. No se podía recurrir, por consiguiente, a la inflación de la oferta monetaria, en escasa medida al endeudamiento y prácticamente no había más recurso presupuestario que los recortes y la racionalización de los impuestos. No sólo constituían estos parámetros estructurales un requisito para recuperar y sostener la confianza en la continuidad del gobierno aristocrático, sino que también calmaban los miedos de todos los hombres con propiedades –ya fueran éstas bienes raíces, comerciales o industriales– de que las ampliaciones del sufragio condujeran a la larga a impuestos más elevados y potencialmente redistributivos<sup>45</sup>.

La constitución presupuestaria no escrita de Gran Bretaña, con su rígida observancia del patrón oro, sus presupuestos equilibrados y su *laissez faire*, contribuye en buena medida a explicar el papel inquieto y limitado desempeñado por un Estado aparentemente poderoso en las relaciones internacionales entre 1815 y 1914. Los ministros de Asuntos Exteriores que precedieron a Gray evitaron sistemáticamente verse envueltos en la política de potencia europea. Renunciaron a todas las pequeñas reivindicaciones de territorio al otro lado del Canal, incluido Hanover. Cabe describir la influencia británica en los nuevos trazados de fronteras en el continente o en los movimientos de unificación o independencia nacional como algo en buena medida diplomático y retórico. Los envíos de tropas a los escenarios de guerra en Europa, Norteamérica y China se evitaron con determinación, salvo en el caso de aquel conflicto limitado que se produjo en Crimea, entre 1854 y 1856; esta excepción sería considerada más tarde como una asignación equivocada de tropas y fuerza naval para sostener el Imperio otomano y controlar las ambiciones rusas en los Balcanes<sup>46</sup>.

Fuera del subcontinente indio y de África, las tropas británicas no se utilizaron casi nunca contra los ejércitos de otras potencias. Cuando la coerción se hacía necesaria para garantizar o defender un objetivo nacional, la fuerza naval aparecía invariablemente como la opción preferida. Pero al igual que la fuerza aérea en la actualidad, las flotas actuaban a distancia y costa afuera; esto restringía lo que se podía conseguir bombardeando y deteriorando los puertos y fortificaciones costeras de los Estados hostiles a los intereses británicos. Hasta la fuerza marítima se utilizaba con prudencia, a fin de impedir las costosas carreras de armamento naval que habían marcado la larga época de mercantilismo desde 1415 hasta 1815<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> G. Bernstein, *Liberalism and Liberal Politics*, cit.

<sup>46</sup> Kenneth BOURNE, *The Foreign Policy of Victorian England, 1830-1902*, Oxford, 1970.

<sup>47</sup> Paul KENNEDY, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Londres, 1983.

Entretanto, para la defensa y expansión del imperio, el Estado británico se apoyaba, en parte, en un cuerpo de oficiales de financiación prácticamente privada, reclutado entre la aristocracia y la alta burguesía para «servir a la bandera», y en soldados blancos poco cualificados y mal pagados de las clases bajas urbanas y de la periferia celta; pero dependía en un porcentaje abrumador de un gran ejército de mercenarios indios, pagados con impuestos recaudados en India y reclutados para servir al imperio en ámbitos de conflicto que iban mucho más allá del subcontinente. Por consiguiente —dejando la Armada, como siempre, a un lado—, las «fuerzas de la corona» estaban equipadas de acuerdo con, pero no por encima de, los niveles europeos de competencia técnica, dirigidas por oficiales no profesionales o, a lo sumo, semiprofesionales y dominadas en fuerza numérica por indios cuya fiabilidad después del Motín no dejó de preocupar ni a los ministros en Londres ni a los virreyes en Delhi<sup>48</sup>.

Así pues, el fundamento naval y militar de Gran Bretaña para mantener la primacía dependía mucho más de la persistente debilidad de los rivales europeos vencidos (Francia, los Países Bajos, Iberia), de la absorción de Prusia y del Piamonte en las tareas de unificación de Alemania e Italia, y de la compensación obtenida por imperios territoriales rivales (extendidos desde San Petersburgo, Viena o Washington) de la expansión por tierra, que de cualquier capacidad económica, militar o cultural encarnada en sus propias dotaciones o instituciones. La posición de Gran Bretaña en la política de las grandes potencias seguía dependiendo en inmensa medida de la Royal Army, del declive de los Imperios otomano y Qing y de las preocupaciones geopolíticas dominantes dentro de Europa durante aproximadamente un siglo después del Congreso de Viena<sup>49</sup>. Además, las elites aristocráticas e imperiales que dirigían el Estado victoriano y eduardiano parecen haber sido conscientes de que cualquier intento de avanzar de la primacía hacia la hegemonía sería arriesgado, caro y, dada la presión en pro de la democracia, podría conducir a la desaparición de su régimen, adaptable pero esencialmente comprometido con el *ancien régime*. Comprendían que su posición social y política privilegiada dependía de una tradición de respeto hacia la cuna y el *status* que se estaba perdiendo con los años y que exigía cautela si se había de conservar<sup>50</sup>.

Desde una perspectiva comparativa, a la elite gobernante británica —con Palmerston como excepción romántica— le faltaba, no sin realismo, la confianza que la clase dirigente estadounidense ha mostrado desde 1941 en la capacidad económica y la misión política de su país para el ejercicio de una hegemonía global<sup>51</sup>. Aunque la mucho más pequeña economía británica progresaba, la habilidad del gobierno para captar rentas públi-

<sup>48</sup> Patrick O'BRIEN, «The Imperial Component in the Rise and Decline of the British Economy», en Michael MANN (ed.), *The Rise and Decline of the Nation-State*, Oxford, 1990.

<sup>49</sup> Muriel CHAMBERLAIN, «Pax Britannica?», *British Foreign Policy 1789-1914*, Londres, 1988.

<sup>50</sup> Donald HYAM, *Britain's Imperial Century 1815-1914*, Basingstoke 1993.

<sup>51</sup> Donald WATT, *Personalities and Policies*, Londres 1965.

cas y obtener préstamos se encontró con rendimientos en acusado descenso después de la guerra napoleónica. Desde un punto de vista diplomático, en sus intentos por mantener un equilibrio de poder y de atenuar la envidia por su preponderancia comercial y colonial, la contemporización —en lugar del liderazgo dinámico— parece haber sido una constante de la política exterior británica hasta su ocaso en la década de 1930<sup>52</sup>. Desde una perspectiva ideológica, la elite británica presentaba su Estado como pacífico y tolerante y se presentaba a sí misma como un conjunto de caballeros civilizados y democráticos. Los liberales podían comparar favorablemente su régimen constitucional con las alternativas continentales. Con todo, el «estilo» francés conservó su consolidado prestigio y sobre Albión<sup>53</sup> la mayoría seguiría haciendo recaer el apelativo de «pérfida»<sup>54</sup>.

No se puede subestimar el contraste entre las culturas anglo y estadounidense como si fuese una componente novedosa de las formas de gobierno del siglo xx. Durante décadas, poderosas imágenes de la sociedad de consumo estadounidense se han estado difundiendo a masas cada vez mayores en todo el mundo, a través de la radio, la televisión, el cine, la música de éxito, internet y los viajes baratos, acompañadas de pruebas visualmente espectaculares de la fuerza militar y de las competencias tecnológicas estadounidenses. La aparición de la cultura como forma de poder claramente precede 1914 y en estas páginas hemos sostenido que hubo aspectos del liberalismo británico que también disfrutaron de atractivo internacional antes de 1914. No obstante, la influencia estadounidense es ostensiblemente moderna y representa una discontinuidad en las relaciones internacionales resultado de la conciencia de masas, la democracia popular y el desarrollo de los medios de comunicación. El poder cultural provee a Washington de un sólido suplemento a sus poderes económicos y coercitivos ya de por sí enormes, permitiéndole no sólo pagar u obligar a otros para que cumplan sus órdenes, sino también ayudarles a aceptar activamente lo que la potencia hegemónica desea<sup>55</sup>.

### *Fracaso del paradigma*

Todo esto parecería indicar que la arquitectura de las teorías que describen la historia de las relaciones geopolíticas a largo plazo desde el punto de vista de una sucesión de potencias hegemónicas carece de los fundamentos históricos que la doten de verosimilitud. Los intentos de aplicar la

---

<sup>52</sup> A. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*, cit.

<sup>53</sup> Del celta *Albio*: Gran Bretaña o Inglaterra. Recogido en la expresión francesa *la perfide Albion* [la pérfida Albión] para aludir a la supuesta traición por parte de Inglaterra a otras naciones [N. de la T.].

<sup>54</sup> Peter TAYLOR, *The Way the Modern World Works. World Hegemony to World Impasse*, Chichester, 1996.

<sup>55</sup> Olivier ZUNZ, *Why the American Century?*, Chicago, 1998.

etiqueta de «potencia hegemónica» a los Estados genovés, veneciano y holandés, no digamos a la China Sung, apenas tienen peso. En estas páginas he sostenido que el caso paradigmático de sucesión hegemónica de Gran Bretaña a Estados Unidos se puede desautorizar a través de una serie de ejercicios históricos diseñados para comparar 1) las circunstancias en las que ambos Estados accedieron a posiciones de liderazgo; 2) las bases económicas, presupuestarias, financieras y culturales de las que disponían como respaldo para la utilización de la coerción y la influencia; 3) las intenciones declaradas de sus dos elites políticas, ambas muy diferentes y 4) el verdadero alcance y efectividad del poder ejercido por Estados Unidos desde 1941, en contraposición con el que pudo tener Gran Bretaña de 1793 a 1914. Después de tantas calificaciones, ¿qué parece quedar del paradigma de la sucesión hegemónica? ¿Qué relevancia tiene una teoría sin historia?<sup>56</sup>

En primer lugar (¡y ello es loable!), resulta de interés proceder a la búsqueda de pautas recurrentes de comportamiento en las relaciones internacionales –que cabría «imponer» sobre la larga y compleja historia de la política de las grandes potencias– a fin de determinar si los ámbitos en los que los Estados interactúan incorporan variables sistémicas que pueden dar lugar a periodos, e incluso ciclos, de estabilidad e inestabilidad. Sin embargo, quizá menos loable sea la tendencia mostrada por algunos intelectuales anglo-estadounidenses a considerar absolutamente grata y digna de perpetuar la idea de un liderazgo mundial civilizado ejercido desde 1815 por dos Estados angloparlantes<sup>57</sup>. Las pruebas históricas parecen indicar que ya se conciben las potencias en juego como malignas o benignas, la descripción de la *Pax Britannica* como antecedente o precedente de la hegemonía de Estados Unidos constituye esencialmente un mito.

---

<sup>56</sup> C. ELMAN y M. ELMAN (eds.), *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists and the Study of International Relations*, Cambridge, MA, 2001.

<sup>57</sup> Donald WATT, *Succeeding John Bull: America in Britain's Place 1900-1975*, Cambridge, 1984.