

LOS INTERESES BRITANICOS Y LOS INTENTOS DE RECONQUISTA DE HISPANOAMERICA

Edmundo A. Heredia ()*

Aun cuando las tropas francesas ocupaban el territorio peninsular, un Bonaparte ceñía la Corona real en Madrid y los ejércitos ingleses dirigían la guerra contra el invasor, el Gobierno de Cádiz estaba persuadido que el principal enemigo en América española no era Francia, sino Gran Bretaña. Acertó al presumir que los emisarios napoleónicos en las colonias no podrían construir en un día lo que la potencia insular había elaborado con paciencia a lo largo del siglo anterior, con una penetración sistemática en las costas y puertos ultramarinos.

Pero esta evidencia debió quedar subordinada a otra más acuciante; la expulsión de los intrusos del territorio peninsular; Inglaterra había asumido la dirección de la contraofensiva y para llevarla a cabo exigía la entrega del metálico colonial y la concentración de todos los esfuerzos ibéricos en el continente europeo. Y a esta realidad debieron rendirse Regencia y Cortes en Cádiz.

Esto dio origen a una política dual, que no concluyó con la liberación española y la restitución de Fernando. Por una parte, la convicción de la necesidad del apoyo británico en la metrópoli; por otra, la conciencia de los peligros que suponía su intromisión en los dominios. La dualidad se convirtió en ambigüedad y contradicción, y confundió siempre los planes de reconquista hasta hacerlos estériles. Si desde 1815 el caso de Napoleón no exigió ya el sometimiento a la diplomacia de Saint James, perduró la impotencia para resolver el conflicto americano.

En un primer momento, España intentó hacer una sola causa de la guerra en la península y en ultramar por la vía de la diplomacia, para motivar con ello la participación británica en el nuevo continente. Se apoyó en el tratado que ambas naciones suscribieron en 1809, cuyo artículo 3º establecía el auxilio de Gran Bretaña a España contra la usurpación francesa;

(*) Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina.

pero el artículo era de dudosa aplicabilidad en América, pues no implicaba obligación de preservar los dominios americanos de España sino en cuanto fuesen agredidos o usurpados por Francia; el tratado tenía su origen en el hecho concreto de la invasión a la península, y no contemplaba la circunstancia de un traslado de la lucha a ultramar.

No obstante España exageró las instigaciones de los agentes de Napoleón, procurando así extender el conflicto a ultramar y motivar en consecuencia la intervención británica, aun después que Napoleón Bonaparte, en el Mensaje al Cuerpo Legislativo de diciembre de 1809, desechó implícitamente la anexión de las colonias españolas, pronunciándose en cambio por su independencia.

Con aquel propósito fue instruido el Comisionado Cortavarría, enviado por la Regencia para disuadir a los revolucionarios, para que a su paso por Trinidad, Jamaica, Curazao y otras islas de posesión británica, invocase el tratado y pidiere en consecuencia auxilios contra los revolucionarios (1). De más está decir que esa ayuda no fue obtenida.

El gabinete británico mantuvo un sobrio silencio frente a las demandas, para significar así que debían separarse absolutamente ambos conflictos. En tanto sus flotas dominaran el mar, los revolucionarios renegaron de la España francesa y Napoleón se limitara a recomendar la independencia de las colonias en declamaciones parlamentarias, no veía afectados sus intereses extracontinentales.

En la literatura oficial y en los manifiestos que se tendían como puente para un diálogo con los rebeldes, el gobierno insistió en advertir las insidias de los franceses y en remarcar la solidaridad integral de Gran Bretaña con España, como lo destacó la proclama a los vasallos americanos de setiembre de 1810 (2); pero ésta era sólo la fachada con que encubría sus legítimos y fundados recelos.

El gobierno español hizo públicas las conjeturas sobre el origen francés de las noticias de la disolución de la Junta Suprema, que habían desencadenado la revolución en Buenos Aires, cuando en verdad le constaba que habían sido naves británicas las que condujeron esa versión a las costas americanas. En cambio, en los documentos confidenciales las prevenciones iban directamente dirigidas contra su protectora en la península. Las instrucciones reservadas al Virrey Elío contenían juicios condenatorios por la recepción amistosa otorgada en Londres a los comisionados caraqueños, y ello hizo afirmar a la Regencia que el gobierno inglés estaba "muy lejos de apartar de sí a los diputados de los rebeldes, y de oponerse abiertamente

1 *Consulta de' Consejo de España e Indias en Plenísimo*. Cádiz, 12 de julio de 1810. Archivo General de Indias. Sevilla (en adelante AGI) Caracas 437.

2 *A los Españoles Vasallos de Fernando VII en las Indias*. En la Imprenta Real. Cádiz, 6 de setiembre de 1810. Archivo de Marina "Alvaro de Bazán". Viso del Marqués (en adelante AB). Indiferente. Expediciones a Indias. América, 1806-1893.

a sus planes". Intuyendo el cuadro político que Elío encontraría en el Río de la Plata, le fueron informados los pasos dados por el gabinete británico, y la posibilidad de que ese gobierno apoyara la insurrección por convenir a las miras de ensanchar sus mercados; también se le advirtió sobre los peligros de la agresión lusitana y del expansionismo norteamericano, pero ni una palabra se dedicó a la posible interferencia francesa (3). Los documentos secretos desdeñaban en absoluto lo que los públicos proclamaban, y a la vez denunciaban prevenciones que los segundos debían acallar por imperio de la guerra en el continente europeo.

De estos escarceos verbales y diplomáticos debió prescindirse con decisión al finalizar el año diez; la magnitud de los sucesos revolucionarios y la actitud, entre suficiente e indiferente, de Inglaterra, movieron a la Regencia a dirigir sus miradas a ésta para que interviniera como mediadora. Era el juego que convenía a los intereses británicos; ambos contendores recurrían a ella para pedir su protección y ayuda; frente a esa situación tan favorable, pudo permitirse tratar en un doble frente, imponiendo condiciones a ambos, explotando siempre en su provecho las difíciles circunstancias que se presentaban a uno y a otro, alternativamente. El gobierno de Londres asumió, por lo general, una actitud oficial equidistante y juiciosa, en tanto permitió adoptar posiciones más abiertas y decididas a sus representantes, bajo el título de "actitudes personales". Siguiendo ese criterio, Wellesley en Cádiz y Strangford en Río de Janeiro pudieron a veces arriesgar decisiones y opiniones que herían los cimientos y los sentimientos de la dominación española, pero que eran moderados y disimulados tan pronto la situación se planteaba en el alto nivel de los gabinetes ministeriales (4).

A principios de 1811, pues, España debió caer en manos de su protectora en la búsqueda de una solución en América. Y la solución debía ser fundamentalmente de orden económico, más precisamente con el otorgamiento de libertades comerciales. Con ello se entendía satisfacer las demandas de los rebeldes, al mismo tiempo que conservar los favores de la aliada. La apertura oficial de esta actitud fue obra del Consejo de Regencia, pero la responsabilidad de la política a adoptar fue transferida a las Cortes Generales.

Esta era, sin duda, la lógica salida que se presentaba en el estrecho

3 *Instrucciones reservadas al General Javier Elío, nombrado Virrey de Buenos Aires. Cádiz. 20 de setiembre de 1810. AGI Buenos Aires 40.*

4 La historiografía americana ha estudiado, quizá ya con prolijidad, el papel que en este juego político desempeñó el embajador inglés en Río de Janeiro, alentando y condicionando a la vez los programas revolucionarios rioplatenses; en cambio, la gestión de Wellesley en Cádiz, retaceando la ayuda a España e interfiriendo abiertamente en el destino de las tropas destinadas a ultramar, no ha merecido aún estudios definitivos. La acción de este último en los primeros años fue decisiva en la confirmación de la política española en punto a la estrategia, recursos y elección de las costas americanas a las que se dirigió la ofensiva reconquistadora.

y abigarrado ambiente de la Corte, pues a la Isla de León y Cádiz confluían los intereses mercantiles de toda la península y de los americanos ligados al comercio peninsular, conviviendo con los representantes de los intereses británicos hasta constituir un verdadero gobierno paralelo (5). La imposibilidad de concurrir eficazmente para contener a los rebeldes llevó a la Regencia a aceptar la conveniencia de estrechar relaciones "con la potencia que tenga más preponderancia en el mar", y que estuviera en condiciones de incidir decisivamente en las comunicaciones entre España y sus dominios (6); había que buscar, entonces, la armonía de intereses con esa potencia marítima, para que los vínculos fueran sólidos y duraderos. Este fue el origen de la mediación, que oficialmente se inició con el ofrecimiento del embajador Wellesley en mayo de 1811; estaba basado en el envío de comisionados ingleses para obtener pacíficamente la sumisión y la concesión de franquicias mercantiles a Inglaterra. La exigencia española por la cual la mediadora debía abrazar la causa de la reconquista cooperando con sus armas si una vez cumplido el término de las gestiones no se arribase a resultados satisfactorios, dilató las tratativas previas. Zanjada esta dificultad por la declinación de tal pretensión, las conversaciones sufrieron una nueva interrupción ante la condición impuesta por la mediadora de incluir en el convenio a México, a lo que se opuso España.

La discusión sobre este punto es suficiente para explicar las motivaciones que movían a uno y otro gobierno. Inglaterra quería extender al máximo su dominio mercantil, y además México era un punto importante para preservar la intromisión norteamericana. España, en cambio, pretendía ceder lo menos posible en las concesiones librecambistas, y en México no consideraba necesario el auxilio británico y en consecuencia inútil perder el ejercicio del exclusivismo comercial (7).

En el tiempo que duraron las gestiones para la mediación los planes de pacificación quedaron fuertemente influidos, por las opiniones del gobierno británico; dilataron y entorpecieron, además, todo otro intento emprendido para obtenerla sin el concurso extranjero. La interferencia fundamental fue la oposición a todo apoyo armado a las autoridades leales en América, y esto con el pretexto de que las fuerzas no debían ser distraídas del campo de lucha peninsular.

5 Ramón SOLIS, en *El Cádiz de las Cortes. La vida en la ciudad en los años 1810 a 1813*, Madrid, 1969, ofrece una vivida imagen del bastión gaditano en los difíciles años de la ocupación francesa, centro de la resistencia, sede del gobierno y las Cortes, refugio de los comerciantes ultramarinos.

6 *Del Consejo de Regencia a los Secretarios Diputados de las Cortes*. Real Isla de León 12 de enero de 1811. AGI Estado 86.

7 Varios autores han estudiado esta importante mediación. V. TORRE REVELLO, José. *La propuesta de mediación inglesa para la pacificación de América (1811-1813)*. En: *Trabajos y Comunicaciones*, 5. La Plata, 1954. LOPEZ GUEDES, Horacio. *Un aspecto de la pacificación de América (1810-1814)*, Mérida (Venezuela), 1964. BECKER, Jerónimo. *La independencia de América (su reconocimiento por España)*. Madrid, 1922.

Las denuncias de auxilio de buques ingleses a los insurgentes, que efectuaban a menudo las autoridades en América, se iban acumulando en el Ministerio de Estado. Las respuestas eran tranquilizadoras y contemporizadoras. José María Salazar, Comandante del Apostadero Naval de Montevideo, en una de sus cartas llegó a responsabilizar a la flotilla inglesa del Río de la Plata por el fracaso del bloqueo efectuado sobre el puerto de Buenos Aires, y reclamó una declaración de repudio a esta ciudad (8). A la vista de las evidentes pruebas que envió Salazar, la respuesta a su demanda y las instrucciones a Elío se limitaron a recomendar que se mantuvieran buenas relaciones con los marinos de esa nación, y se les informó que la mediación merecía la mejor consideración y no debía darse ningún motivo para perturbarla (9).

La ingerencia británica avanzó un paso decisivo cuando, en setiembre de 1811, Wellesley reclamó al ministro de Estado por el envío de tropas a América del Sud, considerando este hecho como subversivo de los principios por los cuales debía conducirse la guerra en la península. Argumentó el embajador que sería irracional por parte de Gran Bretaña continuar su ayuda a España si algunos de sus auxilios eran destinados a la lucha contra los rebeldes. Pero además estimó que la expedición que se preparaba era "inútil y dispendiosa", agregando que sólo por los medios de conciliación y de concesiones liberales puede la metrópoli esperar el restablecimiento de su autoridad sobre las colonias" (10). Esto significa una abierta y directa intromisión en la política americana de España, y un llamado de atención que debía recordarse puntualmente en el momento de estudiar los medios de pacificación.

Wellesley se quejó, asimismo, de que se le habían solicitado fondos para equipar fuerzas militares sin que se le hubiese especificado su destino, con lo que estaba anunciando una más directa intervención en la utilización y destino de esos caudales. La queja resulta significativa si se tiene en cuenta que las fuerzas que se preparaban entonces estaban destinadas a Montevideo, y que transcurriría aún mucho tiempo hasta que esta ciudad recibiera parte de los refuerzos que ansiosamente reclamaba. El Ministro Bardaxi y Azara respondió con altivez, sosteniendo que los socorros proporcionados por Gran Bretaña no habían sido destinados a equipar fuerzas para América —lo que era rigurosamente cierto— ni tampoco habían sido tan largos como para permitir fuesen distraídos a ese objeto; contra la arrogancia y presunción de que la participación británica era una protección gracio-

8 Expediente formado acerca de la inutilidad del bloqueo de Buenos Aires. AB. Expediciones a Indias. 1811.

9 Así se desprende de la comunicación del Ministro de Estado al de Marina. De Eusebio Bardaxi y Azara a José Vázquez de Figueroa. Cádiz, 4 de Agosto de 1811. AB. Expediciones a Indias. 1811.

10 De Enrique Wellesley a Eusebio Bardaxi y Azara. Cádiz, 19 de setiembre de 1811. Archivo General de Simancas, Valladolid (en adelante AGS) Estado 8285 F 25.

so, señaló los intereses que movían a su gobierno para conservar la integridad de la monarquía española (11).

No obstante, tal como se recoge de este episodio y de tantos otros revelados por la correspondencia sostenida con el diplomático —y que hemos consultado en el Archivo General de Simancas—, los hechos demostraron que las medidas y planes para la pacificación de América y especialmente del Río de La Plata estuvieron densamente teñidos por la intervención británica.

Así, varias representaciones de los diputados americanos, entre ellas la suscrita por treinta y tres de ellos en que reclamaban la urgente adopción de medidas que corrigieran abusos seculares padecidos por la población de estos países, fue incorporada al expediente en el que se promovía el convenio de mediación (12). De este modo, la solución de los problemas internos que se planteaban quedaban sujetos a esta instancia, en la que obviamente prevalecían los intereses de la potencia mediadora; se desvirtuaban en consecuencia la naturaleza y el tratamiento de esas representaciones, cuando eran considerados en un terreno ajeno al de la estricta justicia o conveniencia de las colonias y su metrópoli.

La obra de mayor enjundia que por entonces salió a luz sobre la revolución, el *Examen Imparcial de las Disensiones de la América con la España*, de Alvaro Flórez Estrada, tuvo el propósito —según lo confesó el autor— de colaborar en la tranquilidad de los dominios, en lo cual Inglaterra debía asumir principal papel por estar en juego sus propios intereses. Flórez Estrada fue de los primeros en reclamar la mediación y en sostener las ventajas que ofrecía el libre comercio otorgado a Inglaterra (13).

11 De Eusebio Bardaxi y Azara a Enrique Wellesley. Cádiz, 22 de setiembre de 1811. AGS Estado 8285 F 25.

12 De Francisco Fernández Munilla, Vicente Morales, el Conde de Puñenrostro y otros treinta diputados americanos al Congreso General. Cádiz, 1.º de agosto de 1811. *Archivo de las Cortes Españolas*, Madrid, Leg. 22, N.º 14. Fue parcialmente publicada en el *Correo Americano del Sur* de México, en los números 27, 28 y 29 del 26 de agosto, 2 y 9 de setiembre de 1813; así nos lo informa MIQUEL I VERGES J. M. *La independencia mexicana y la prensa insurgente*. México, 1941. p. 175.

13 No hemos hallado en las bibliotecas españolas consultadas la primera edición, de 1811, por lo que hemos debido utilizar la segunda, de 1812. Una edición moderna, la de la Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1958, se ha servido también de esta segunda; Artola, autor del estudio preliminar apunta la ausencia de la primera en bibliotecas españolas, común a la mayoría de los libros publicados en Inglaterra durante estos años. Algunos autores mencionan a la obra como de 1812, error atribuible al hecho de que la impresión más conocida es la de ese año. Las ideas liberales expuestas por Flórez Estrada explican que los ejemplares incorporados entonces a la Biblioteca de las Cortes no se hayan conservado en ella ni en otras antiguas bibliotecas españolas. En efecto, por Real Orden del 21 de junio de 1815 se dispuso recoger y poner a disposición del Supremo Tribunal el *Examen Imparcial...* y la *Introducción para la Historia de la revolución de España*, del mismo autor; se tomaron también medidas para evitar su entrada al país. Hemos conocido esta Real Orden en un impreso, seguida por Auto del Gobernador y Alcaldes de Sevilla para dar ejecución a la orden. *Servicio Histórico Militar*, Madrid. Colección Documental del Fraile. Vol. 798. La orden debió ser cumplida con bastante eficacia, pues buscamos infructuosamente la obra en numerosas bibliotecas, hasta dar con un ejemplar en la Biblioteca del Ministerio de Hacienda, de Madrid.

De todos modos, a mediados de 1812 las tratativas habían llegado a un punto muerto. Ya fuera porque los comerciantes de Cádiz jaquearon permanentemente la mediación —como lo sostuvo el embajador británico—, ya por la inquebrantable acción del ministro Pizarro en exigir a Inglaterra una garantía de adhesión a la integridad de la monarquía como compensación a las franquicias comerciales, lo cierto es que los recelos ante un copamiento total del mercado americano fueron el motivo fundamental de la ruptura de las negociaciones. Recién entonces los habitantes de Montevideo pudieron ver llegar a sus riberas una flota compuesta de dos buques de guerra y 8 transportes, que trasladó allí 3,444 hombres para defender la plaza.

Gran Bretaña había iniciado su guerra contra los Estados Unidos y debió entonces distraer su atención de América del Sud; sin embargo, trató de embarcar a España en la cuestión, y de hecho ésta siguió concentrando su mayor esfuerzo en sus dominios del norte, con lo que colaboró con su aliada contra los designios de los angloamericanos. La sujeción a Gran Bretaña puso a España en la difícil situación de considerar el rompimiento con los americanos del norte e incluso se vió presionada para embargar los bienes de los ciudadanos de aquella nación establecidos en Cádiz. Como esta política tendría muy probablemente la réplica contraria en invasiones e incursiones del país afectado sobre las zonas fronterizas de las Provincias Internas de Nueva España, debieron concentrarse allí los más calificados esfuerzos militares (14).

Pero concluída la guerra con Estados Unidos y derrotado Napoleón en Europa, Inglaterra buscaría los medios para no modificar la situación que estos hechos habían motivado. El tratado que firmó España en 1814 le dio prioridad en los convenios comerciales; en cambio, su compromiso de no entregar armas a los rebeldes, arreglado en cláusulas adicionales y secretas, fue suscrito recién cuando Montevideo había caído en poder de los patriotas y en consecuencia había quedado limitada la posibilidad inmediata de un ataque frontal español sobre el Río de la Plata. Por otra parte, se ingeniaría luego para sortear ese compromiso mediante la acción particular de súbditos británicos que apoyaban con armas, barcos y hombres a los movimientos revolucionarios. Por otra parte, se aseguró la posesión de territorios estratégicos para el desenvolvimiento de su comercio, en virtud del tratado celebrado con Francia, suscrito también por España por disponerse en él la restitución por parte de la vencida del sector español de la isla de Santo Domingo, que había sido transferida a Francia por la Paz de Basilea. Los territorios

14 Sesión Extraordinaria del Consejo de Estado de 31 de enero de 1813. Archivo Histórico Nacional, Madrid (en adelante AHN). Actas del Consejo de Estado. Libro 13 d.

que ahora se apropiaba Inglaterra a costa de la potencia derrotada eran islas de ubicación estratégica en el Mar de las Antillas (15).

El tratado significó un repliegue de la estrategia británica ante el regreso de Fernando VII, que amenazaba con una dura acción represiva en sus dominios. Años después, Guillermo de Humboldt interpretó que Inglaterra había decidido contenerse un tanto en sus planes de independizar las colonias ante el temor de que España pidiera a Francia su intervención en ultramar.

Una nueva prueba debió enfrentar la diplomacia británica ante la importante expedición que partió en febrero de 1815 hacia costas americanas; el gobierno español pudo conservar hasta último momento la simulación de su verdadero destino, sosteniendo oficialmente que la flota debía dirigirse al Río de la Plata (16). A juzgar por la correspondencia sostenida por el Vizconde Bathurst, Ministro de Colonias, con Lord Strangford, el gobierno ignoró también el objetivo verdadero, no obstante lo cual esa vez se mantuvo prescindente, al menos en apariencia, ante la amenaza que se cernía sobre Buenos Aires. Por el contrario, se instruyó al embajador en Río de Janeiro para que previniera a los súbditos británicos y pudieran éstos retirar sus buques y los efectos que tuvieran en tierra; se le informó, asimismo, que "los Lores Comisionados del Almirantazgo han impartido órdenes al oficial al mando de las fuerzas navales de S. M., si hubiera alguna en el Río de la Plata, al efecto de que no sólo no obstaculicen las operaciones de las fuerzas de Su Majestad Católica, mientras estén en conformidad con los usos establecidos de la guerra, en lo que concierne a los bienes británicos, y no estén en pugna con los derechos reconocidos de naciones neutrales, sino que cumplan con cualquier pedido del Comandante en Jefe al efecto de retirar todos los barcos y bienes que se encuentren allí bajo el pabellón británico" (17).

Inglaterra se aprestaba a cumplir oficialmente con lo impuesto en el tratado de 1814, y parecía dispuesta a sacrificar los intereses comerciales de sus súbditos en beneficio de esa postura. En rigor, sólo se estaba acomodando a la nueva situación creada con el retorno de Fernando VII y pocos meses después volvería a su condición de árbitro del problema al iniciarse nuevas tra-

15 El texto de los tratados, en: CANTILLO, Alejandro del. *Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día*. Madrid, 1843. Para un relación de los tratados internacionales con la participación de España, V. LOPEZ OLIVAN, Julio. *Repertorio diplomático español. Índice de los tratados ajustados por España (1125-1935) y de otros documentos internacionales*, Madrid, 1944.

16 Acerca de las incidencias y motivos del verdadero destino de la expedición, V. nuestro trabajo *El destino de la expedición de Morillo*. En: *Anuario de Estudios Americanos*. Tomo XXIX. Sevilla, 1972.

17 *Del Vizconde Bathurst al Vizconde Strangford*. 28 de febrero de 1815. Publicada por: WEBSTER, C. K. *Gran Bretaña y la independencia de la América Latina. 1812-1830*. Buenos Aires, 1944. Tomo I, pp. 135-6.

tativas para la mediación. En tanto, las gestiones extraoficiales y secretas no cesaron; años más tarde, en una sesión del Consejo de Estado el Ministro de Gracia y Justicia español haría veladas reflexiones a la ingerencia británica en el destino de la expedición: “atacando a Buenos Aires —dijo en 1818 Lozano de Torres— se atacaba políticamente a los ingleses, y éste era uno de los más importante servicios; esto se hubiera conseguido si hubiese ido allí la primera expedición, pero el no haberlo hecho era un misterio de que no se podía hablar” (18).

La próspera situación económica británica permitía, en última instancia, hacer flexible su política en América y a veces dejar que el proceso siguiera su curso natural, cuyo desenlace sería la inevitable independencia de las colonias españolas. Por entonces, 1815, el Banco de Inglaterra era ya el mayor depósito de capitales del mundo entero y esto era resultado de su política imperialista. Cuatro años después, la Cámara de los Comunes votó la reanudación de los pagos en metálico, y ello era consecuencia de la favorable situación que le habían proporcionado los metales preciosos americanos, que a su vez precisaba para mantener el flujo de las importaciones desde las Indias Orientales.

Con todo, la Corona española sabía que la expedición de Morillo no traería la solución definitiva; en consecuencia, en julio de 1815 el Consejo de Indias elevó al rey una consulta en la que admitió que el remedio “más seguro y preferible a todos los que hasta ahora ha puesto en práctica el gobierno, es el de que se procure la mediación de la Inglaterra *aunque sea* a cambio de premiarla con algunas gracias mercantiles”. La expresión *aunque sea* estaba denotando ya que la mediación nacía por imperio de la necesidad y que causaba desagrado la condición de la apertura de puertos. Ahora se hicieron estudios más serios y francos y hasta se llegó a estudiar el excedente de gastos que demandaba al comercio inglés introducir sus mercaderías de contrabando, a efectos de no llevar los gravámenes más allá de ese porcentaje; se supo entonces que los riesgos, comisiones y sobornos aumentaban en un 15% el costo de las manufacturas británicas, y se dispuso aplicar ese porcentaje como arancel, en la confianza que convendría a los intereses de la mediadora (19). Se suponía que habría en este caso una ventaja para los americanos, pues el género antes prohibido perdería su carácter novedoso y raro y así podría reducirse su precio y por ende el gravamen. La amplitud con que se obraba en este punto para obtener esta vez los favores de la mediadora significaba abandonar toda política de promoción industrial, ya que era absurdo pretender el desarrollo de las manufac-

18 Sesión del Consejo de Estado de 22 de mayo de 1818. AHN Actas del Consejo de Estado. Libro 21 d.

19 Consulta del Consejo de Indias en respuesta a la Real Orden de 3 de diciembre de 1815. AGI Estado 88.

turas españolas sin una política proteccionista, ahora dejada de lado. Las mercaderías británicas eran un 85% más baratas que las españolas, y en un mercado libre las posibilidades competitivas desaparecerían para las segundas. En cambio, la contrapartida estaba en la protección a la flota española, para lo cual debían otorgarse condiciones privilegiadas a las mercaderías transportadas en buques españoles; todo el énfasis se ponía en la revitalización de la marina mercante, paso previo para el fortalecimiento de la guerra y a su vez factor esencial para afianzar los lazos de sujeción de las colonias.

Es claro que todo lo que hubiera de lógico y razonable en las aspiraciones españolas para volver a la dominación a los países ultramarinos, merecería la objeción sistemática de Gran Bretaña; el plan español, si bien representaba una ostensible resignación de los mercados americanos, tendía a largo plazo a su recuperación, y la mediadora no aceptaría entrar en una negociación que abriera posibilidades de cumplir con el tiempo ese objetivo.

Aún había otro punto inadmisibles para Gran Bretaña y que haría inútiles los renovados empeños; las naves españolas tendrían prioridad en la extracción de metales preciosos y, en todo caso, las extranjeras sólo podrían cobrar la tercera parte de sus cargamentos en metálico. Esto significaba retrotraer la cuestión a una etapa ya superada por Gran Bretaña, que en distintos puertos de ultramar completaba la diferencia entre lo vendido y comprado con oro y plata, y normalmente era más de la tercera parte.

Había en esto un doble juego que no pasaría inadvertido a Inglaterra; ahora ya no se pretendía excluir a México de la mediación, y es que se había tomado conciencia de los avances de la revolución y sobre todo la progresiva y firme penetración estadounidense. Pero si bien ahora también se pondría aquel virreinato bajo la protección británica, en cambio España intentaba asegurar la mayor parte de los metales preciosos que fluían desde Veracruz.

Si el Consejo de Indias había pretendido encerrar en amables frases su prevención hacia Inglaterra, el de Estado no ocultó sus resquemores y los dejó aflorar hasta de manera violenta en las arduas y trabajosas sesiones que celebró en todo el año 1816, prolijamente recogidas en las Actas que hoy se conservan en el Archivo Histórico Nacional de Madrid.

Los recelos y los enconos se agravaron cuando se tuvo noticias de la invasión portuguesa a la Banda Oriental; España quedaba cada vez más a expensas de Portugal e Inglaterra, distribuidos sabiamente y de concierto en el Río de la Plata para la dominación de los territorios y de los mercados.

En tanto, la presencia de Belgrano y Rivadavia en Londres confirmó las sospechas sobre los planes que se forjaban en las Provincias Unidas para ponerse al abrigo de Gran Bretaña; la mediación en el Río de la Plata era vista como una ocasión propicia para que el sector político adicto a Inglaterra

avanzara en sus proyectos, y esta potencia encontrara en tal disposición un argumento muy sólido para reclamar de España una mayor condescendencia a sus pretensiones; ello explica el mal tratamiento que el segundo recibió del ministro Cevallos y su expulsión de la Corte de Madrid. Un influente informante, José Alvarez de Toledo, que llegó a ser el hombre de mayor predicamento en el gobierno en algún momento, aumentó las prevenções contra Inglaterra con circunstanciados informes sobre las actividades de sus agentes en América Septentrional, con todo lo cual apoyó un aventurado reparto de territorios a distintos países que neutralizaría la hegemonía británica y estadounidense (20). Otro desaprensivo proyectista sugirió por entonces hacer un generoso reparto que beneficiaría a Rusia, Austria, Francia, Suecia, Dinamarca y hasta a personas particulares, con lo cual una corte de interesados podría enfrentar exitosamente a una sorprendida Inglaterra (21). La idea de desembarazarse de Gran Bretaña rondaba de tal forma en las calenturientas cabezas de los dirigentes españoles que les hacía nacer desmesurados proyectos. Pero el propósito final guardaba una lógica sencilla: los países beneficiados con las cesiones territoriales, de ubicación marítima, desarrollarían Armadas tales que, todas juntas, quitarían a Inglaterra la exclusividad en el mar; España se rodearía en América de aliados que participarían de sus mismos intereses y reunidos obtendrían el dominio del tráfico ultramarino. Por entonces, una Junta de Pacificación, creada para estudiar la obra de Miguel de Lastarria en que señalaba los peligros de la intromisión lusitana en el Río de la Plata, renovó en profusos dictámenes los recelos contra Gran Bretaña y la convicción de que la apertura del comercio implicaba la pérdida absoluta y definitiva de las colonias.

Así, con expresiones contradictorias hijas de la necesidad y del recelo fueron transcurriendo los meses sin que la mediación se concretara. En tanto, las enérgicas reclamaciones de jefes americanos para que se les autorizara a expulsar los cada vez más numerosos ingleses que no sólo practicaban desembozadamente el comercio sino que inficionaban a la población de ideas separatistas, sólo mereció respuestas contemplativas y dilatorias. Consecuencia de esta dualidad entre las circunstancias y los principios, el Consejo de Estado optó por una costosa definición, concretada a comienzos de

20 Las actividades de Alvarez de Toledo son referidas por GARCIA DE LEON Y PIZARRO, José. *Memorias*. Madrid, 1953. *Passim*. Hemos estudiado los proyectos de cesiones territoriales de los que fue principal promotor en *Planes españoles para reconquistar Hispanoamérica (1810-1818)*. EUDEBA, Buenos Aires (en prensa).

21 De J. González a Miguel de Lardizábal y Uribe. La Habana, 15 de noviembre de 1815. *AGI* Estado 89. Ha sido reproducida en extenso por PAGES Y BELLOC, Francisco. *Algunas noticias de las últimas negociaciones acerca de la independencia de la América Española continental*. Sevilla, s/s. D. J. González, *Corte del nudo americano-español pedido y recibido en Madrid por el Ministro de Gracia y Justicia en 1818*. Madrid, 22 de mayo de 1818. *AGI* Estado 89.

1817, expresando: "Que en vista de la demostración hecha por el Ministro de Guerra de los graves perjuicios que resultan de las expediciones contra los insurgentes de América, se vayan suspendiendo, pero con disimulo y sin que llegue a entenderse; que se auxilie a la Marina, que es la fuerza de que más necesita para mantener las Américas; y que se activen a toda costa las negociaciones con la Inglaterra" (22). La pobreza española, en recursos y en ideas, y la asfixiante presión internacional, habían obligado a abandonar la defensa de los dominios y dejarlos librados a su suerte, que era la suerte de Gran Bretaña. La resignación y el abatimiento llevaron al Consejo de Indias a formular expresiones tan inútiles como falsas, como cuando sostuvo que "La Inglaterra está en sana inteligencia con España, y ni por un momento duda que a una y otra potencia conviene reunirse y estrecharse con franqueza y buena fe" (23).

Por entonces el gobierno recomendaba absoluto secreto en las relaciones con Sir Home Popham, el invasor de Buenos Aires que había ofrecido sus servicios para recuperar América del Sur, sabiendo que el gabinete británico no aprobaría la actitud del Almirante, como no permitiría que ninguno de sus súbditos colaborase con la empresa española (24). Si bien el Consejo de Indias había aprendido la lección, repitiendo a coro las excelencias de un entendimiento con Gran Bretaña y el desinterés con que ofrecía su mediación, algunas voces discordantes se dejaron sentir aún en el Consejo de Estado y en los Ministerios; se hacía preciso reformar el gabinete para adaptarlo a las circunstancias, y la limpieza debió comenzar por el Ministro de Estado, Pedro Cevallos, cuya resistencia por el gabinete británico había llegado a hacer decir a Castlereagh que en tanto éste permaneciera en esa cartera Inglaterra no adelantaría las negociaciones. La coyuntura se presentó cuando España fue invitada a suscribir el tratado por el que se abolía el tráfico de esclavos; el desenlace se produjo con el relevo de Cevallos y su reemplazo por el ubicuo y talentoso José García de León y Pizarro. La diplomacia británica había decidido el cambio de un gabinete en el gobierno español.

El primer plan de Pizarro incluyó una ostentosa afirmación sosteniendo que Inglaterra optaba decidida y sinceramente por ayudar en la tarea de la pacificación, con lo que demostró haber aprendido rápidamente la lección (25).

22 Sesión del Consejo de Estado de 22 de enero de 1817. AHN Actas del Consejo de Estado. Libro 20 d.

23 Consulta del Consejo de Indias en pleno de tres salas. Madrid, 9 de noviembre de 1816. AGI Estado 88.

24 La correspondencia entre Home Popham, Felipe Keating Roche, Fernán Núñez y Pedro Cevallos relativa al ofrecimiento del primero, en AGS Estado 8177 y AGI Estado 87.

25 De José Pizarro a Fernando VII, [Palacio, 6 de noviembre de 1816]. AHN Estado 3567. 2°.

De inmediato, Pizarro se dió a la tarea de convencer a sus colegas que debían adoptar una política internacional definida; postuló abandonar la esperanza de un concierto europeo en beneficio de la causa, pues no se obtendría acuerdo en asunto tan dilatado y complicado. Debía recurrirse, pues, a una sola potencia, y en tal caso la elección de Inglaterra era obvia. Tampoco debía pretenderse una ayuda generosa y desinteresada, lo cual importaba reconocer que la causa española era sólo *su causa*, no compartida por ninguna otra nación europea. Pero el talón de Aquiles de su plan era demasiado evidente: la exigencia a Inglaterra de romper con los revolucionarios o cuando menos de suspender las relaciones mercantiles en caso de fracasar la mediación era absurda, y significaba desde ya el fracaso de las negociaciones. Si en 1812 el intento de mediación no tuvo éxito por la negativa inglesa a suscribir esa condición, con mayor razón lo sería en 1817, cuando las manufacturas inglesas habían ganado superior penetración en el mercado de ultramar. Sin embargo, su programa sirvió para reclamar una decisión de los irresolutos consejeros. La disyuntiva era tajante: o se abría el comercio americano, y en ese caso podía obtenerse la decisiva ayuda de Inglaterra, o se seguiría deambulando por las cancillerías de la Europa continental con la única perspectiva de obtener retóricas e intrascendentes declaraciones de apoyo. En el segundo caso, se habrían conservado los principios estereotipados en las Leyes de Indias, pero se habría perdido América. En el primero, cabría una lejana esperanza, al tiempo que se correría el riesgo de perder grandes jirones de los dominios. Para Pizarro, había llegado el momento de arriesgarlo todo y hacer uso hasta de la temeridad, pues no otra cosa implicaba someter la suerte de los dominios americanos al arbitrio de la poderosa e insaciable Inglaterra.

Juan Lozano de Torres fue elegido por el sector anglófono para dirigir la réplica, y opuso otro plan en el que evitó cuidadosamente la exclusividad de los beneficios para Inglaterra. Esto sirvió para dilatar y entorpecer la cuestión y, aunque el programa de Pizarro fue aprobado en general, lo fue con tales enmiendas y ambigüedades que los enemigos de Inglaterra se consideraron satisfechos (26).

Para enrarecer más al ambiente de prevenciones, el representante en Estados Unidos, Luis de Onís, hizo llegar versiones según las cuales Inglaterra había montado todo un plan político, que incluía el establecimiento de regímenes de gobierno determinados, todo lo cual conduciría a que se constituyera en protectora y usufructoria principal de los detalles de este proyecto, pero le constaba que tomaría toda la apariencia de contentar a España con un simulado sometimiento de los rebeldes (27).

26 Los planes y discusiones a que dieron lugar en *AHN* Actas del Consejo de Estado. Libro 20 d.

27 *Del Ministro Plenipotenciario de S. M. en los E.U. a José Pizarro*. Washington, 27 de mayo de 1817. *AGI* Estado 88.

Meses antes el embajador austriaco en Madrid, Kaunitz, había informado a Metternich que estaba prosperando en algunos medios internacionales la idea de crear dos grandes Estados cubriendo toda la América española, y es posible que éste fuera el proyecto del que Onís sólo tenía noticias difusas; según el embajador austriaco, a ello obedecería el empeño británico de obtener que España enviara todas sus fuerzas militares sobre México (28); de esta manera, Inglaterra obtendría el doble objetivo de impedir la continuación de la penetración estadounidense y sustraer el empleo de toda fuerza española en América Meridional. La información era bastante coherente: el embajador estimaba que era del mayor interés para el comercio de toda Europa la formación de un gran Estado federal republicano en los antiguos dominios septentrionales españoles, en tanto que la parte meridional quedaría bajo el dominio portugués con la forma de una monarquía constitucional. ¿Acaso no era esta última alternativa la que debían llevar los comisionados que los apurados congresales de Tucumán decidieron enviar en setiembre de 1816 a Río de Janeiro? ¿Y acaso esta actitud de los vacilantes diputados no ocurrió luego de las conferencias que habían sostenido con Manuel Belgrano, llegado poco antes de Inglaterra, donde había entablado importantes contactos?

Aunque a primera vista la formación de una gran república no parece que respondería a los propósitos británicos, por lo menos quedarían sustraídos de una ocupación territorial estadounidense; una monarquía con un miembro de la familia de Braganza institucionalizaría la hegemonía inglesa en América del Sud. Finalmente, dos Estados antitéticos —una monarquía y una república— crearían constantes situaciones de fricción y rivalidad en las cuales la intervención paternal de Gran Bretaña le reportaría pingües beneficios. Es necesario admitir que las informaciones de Kaunitz eran perfectamente viables y no sería despropósito conjeturar que tales eran las miras del gabinete de Saint James. Y quizá fuera éste el plan del cual se le había hablado a Onís, aunque ni él ni el gobierno español llegaron nunca a conocer en qué consistía. De todos modos, las escuetas noticias fueron factor para agudizar las prevenciones hacia la potencia, justamente cuando se le iban a ofrecer concesiones para que mediara en la pacificación.

Quedó en pie, sin embargo, la decisión de enviar una fuerte expedición sobre el Río de la Plata, que Pizarro sólo había ideado en inteligente combinación con otros recursos, ahora desechados. El programa quedó desnaturalizado y con mayor razón que nunca Inglaterra negaría su mediación al aparecer la expedición como el punto capital de la política pacifi-

28 *Del Embajador de Austria en Madrid, Kaunitz, al Príncipe de Metternich. Madrid, 31 de octubre de 1816. Pertenecce a la colección documental presentada por Karl Wilhelm Körner, en: FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS. La independencia de la América española y la diplomacia alemana. Buenos Aires, 1968, Doc. 13, pp. 85-6.*

cadora española. Un tardío intento por emanciparse de la tutela británica aprovechando la reunión de los representantes europeos en Aquisgrán fue desbaratado por Castlereagh, al obtener en la Asamblea que el asunto americano fuese confiado a su arbitrio. La Santa Alianza había roto la última ilusión española. El resultado fue que otro ministro de Estado debió resignar su cargo, sobreviviendo sólo su idea de recapturar a Buenos Aires por la fuerza, tanto que un año después más de 20,000 hombres estaban preparados para zarpar desde Cádiz. Pero se había abandonado la idea de contar con el apoyo británico, cuyo gobierno dejó transcurrir el tiempo entre los desaciertos españoles, los progresos revolucionarios y el almacenamiento de metales preciosos en el Banco de Inglaterra.

El desarrollo de los sucesos había favorecido sus planes; por entonces, Humboldt los interpretó así en declaraciones formuladas a periodistas europeos, que los gobernantes españoles leyeron, quizá con perplejidad: (29)

“Si por desgracia lograsen los ingleses la emancipación de la América española y por consiguiente la posesión de los puntos que desean, la Europa toda tendría que renunciar dentro de poco al comercio que por medio de la España, o de sus propias colonias, han hecho hasta ahora en aquel vasto hemisferio; porque quedaría dividida en un sinnúmero de repúblicas o gobiernos débiles y desunidos (por razón del rencor innato que tienen las diferentes castas y provincias entre sí y de la larga guerra civil que las devora) y la Inglaterra, que podría entonces observarlas de cerca a todas, influiría despóticamente en sus decisiones tanto políticas como de comercio”.

29 *Observaciones sobre el estado actual de las relaciones de la Inglaterra con la España con respecto a los asuntos de América.* AGI Estado 88. Su texto completo ha sido publicado por DELGADO, Jaime. “La pacificación de América”, en 1818. En: Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo. Miscelánea Americanista. Madrid, 1951. Tomo I, pp. 365-9.

Del Duque de San Carlos a José Pizarro. Londres, 17 de diciembre de 1817. *De José Pizarro a los Secretarios del Despacho* (Borrador). Palacio, 17 de enero de 1818. AGI Estado 88. También hay referencias sobre la acogida en el gobierno de las ideas de Humboldt en AGS Estado 8177.

Se han ocupado de este tema Delgado, en la monografía citada, y Körner, en la introducción a *La independencia de la América española...* Este último publica también las *Observaciones...*, tomándolas de la edición de Delgado (Doc. 33).