



“La guerra civil, la suspensión de pagos y la ruptura de las relaciones diplomáticas”

p. 75-122

Silvestre Villegas Revueltas

Deuda y diplomacia. La relación México-Gran Bretaña 1824-1884

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2005

282 p.

Cuadros

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 42)

ISBN: 970-32-2275-7

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/461/deuda_diplomacia.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



CAPÍTULO II

LA GUERRA CIVIL, LA SUSPENSIÓN DE PAGOS Y LA RUPTURA DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

Este capítulo analiza las razones que llevaron a Gran Bretaña a romper sus relaciones diplomáticas con el gobierno republicano de México. Tales argumentos deben ser considerados como las bases que se utilizaron para el posterior establecimiento del imperio de Maximiliano, situación complicada y confusa que provocó un alejamiento entre los dos países que duró veinte años (1864-1884).

El capítulo está dividido en dos secciones. El primero bosqueja la importancia que entre 1858-1862 significó la distinción entre reconocer a un gobierno mexicano *de facto* y otro *de jure*. En este sentido la guerra civil convenció a las potencias europeas de intervenir en México bajo el supuesto argumento de establecer un gobierno legítimo, que tuviera la capacidad de ejercer un control efectivo a lo largo del territorio nacional. Este régimen a establecerse debería contar con las suficientes facultades para ejecutar actos de soberanía interna y externa: por ejemplo, establecer las condiciones materiales para el cumplimiento de los acuerdos relativos al servicio de la deuda.

La implantación de una monarquía en México ocupó un lugar preponderante en la correspondencia diplomática; sin embargo, no había uniformidad entre las potencias con respecto a las formas y los alcances que debería desarrollar tal régimen. La Guerra de Reforma involucró a Estados Unidos y a las potencias europeas que apoyaron a dos partidos mexicanos enfrentados. El comienzo de la Guerra de Secesión (1861) fue visto y usado por Londres y París como una oportunidad para intervenir militarmente en México.

La segunda sección analiza las negociaciones para la instalación del servicio de la Deuda de Londres y de las Reclamaciones Británicas a ser examinadas, éstas últimas surgidas, como resultado de la guerra civil. El estudio pone especial énfasis en la Convención Dunlop, como el acuerdo que incluyó a los dos tipos de tenedores de bonos de deudas reconocidas y el cual transformó la Deuda de Londres, de un contrato entre un Estado y particulares, en una convención diplomática que involucró al gobierno británico como garante de la totalidad



de la deuda que México tenía con súbditos británicos. Esta sección también explora las implicaciones políticas y financieras del decreto de julio de 1861 por el cual el gobierno mexicano suspendió el servicio de la deuda; finalmente se examinan los trabajos desarrollados por el ministro en México, Charles Wyke, en el sentido de evitar que Gran Bretaña se viera envuelta en una aventura con pocas posibilidades de éxito. Su esfuerzo final es conocido como la Convención Puebla.

DE LA GUERRA CIVIL A LA INTERVENCIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO

Estamos en vísperas de algunos importantes cambios políticos en este país, los cuales influirán en su futuro y fortuna [...] El actual gobierno caerá, pero no tengo fe en que sus sucesores sean hábiles para gobernar el país o tan siquiera para establecer un orden y tranquilidad. Esto proviene enteramente de la estructura social, de los efectos combinados de ignorancia, desgobernación, impunidad y total ausencia de moralidad.¹

Esta carta —escrita por un mercader británico con varios años de vivir en la República, muchas de cuyas misivas se encuentran en los archivos del Foreign Office y el cual era además informante del banquero Baring—, revela el estado de los asuntos públicos en 1858, cuando el gobierno conservador de Félix Zuloaga estaba obteniendo importantes triunfos sobre las fuerzas liberales que abanderaban la legalidad de la Constitución de 1857. El golpe de estado que contra dicho código había perpetrado el expresidente Ignacio Comonfort tenía entre otros objetivos el de aumentar las facultades del poder ejecutivo, en comparación las excesivas facultades, que en su óptica, ejercía el Poder legislativo instalado en una sola cámara.² La idea era facultar al presidente frente a la oposición que ejercía la cámara y, particularmente, el problema que significaba la autonomía con que se manejaban los diversos caciques locales; ésta realidad tenía importantes consecuencias relativas al servicio de las deudas del Estado mexicano.

Al analizar la relación entre relaciones diplomáticas y la cuestión del servicio de la deuda mexicana, resulta evidente que la Guerra de

¹ Alexander Grant a Barings Bros. Ciudad de México, 31 de julio de 1858, Barings HC.4.5.23.

² Véase Manuel Payno, *La revolución de diciembre de 1857 a enero de 1858*, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990. Silvestre Villegas Revueltas, “La Constitución de 1857 y el golpe de Estado de Comonfort”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, v. 22, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2001, p. 53-81.

Reforma transformó no solamente el carácter de las rebeliones en México, sino el papel desarrollado en este conflicto por las potencias europeas y Estados Unidos. Había sido una costumbre basada en sus principios de política internacional, que el gobierno de Gran Bretaña reconociera cualquiera administración mexicana, siempre y cuando ésta estuviera en posesión de la capital de la república; un régimen ejecutando actos de soberanía interna y externa. Desde la administración de Guadalupe Victoria hasta 1857, Londres reconoció cada gobierno constitucional, provisional o sustituto establecido en la ciudad de México. La mayor parte de tales regímenes eran el resultado de un alzamiento militar o de un plan “revolucionario”, según la terminología del siglo XIX. Diplomáticos e inversionistas británicos, lo mismo que funcionarios mexicanos, estaban acostumbrados a tal estado anómalo en la vida política de México. Entendiendo esta realidad y sin intervenir en los asuntos internos del país, los ingleses negociaron con cada una de las efímeras administraciones mexicanas. Sin embargo, y a lo largo de la primera mitad del siglo, nunca habían existido simultáneamente dos regímenes que pugnarán por poseer una legitimidad ante los gobiernos extranjeros. Era la primera vez que al mismo tiempo existían dos presidentes y dos gabinetes llevando adelante actos de guerra y comprometiéndose diplomáticamente con el mundo a través de convenciones soberanas.

Entre 1858 y 1867 las potencias europeas reconocieron todas las administraciones que estuvieron en posesión de la ciudad de México. Estados Unidos por su parte reconocieron a Zuloaga, pero, más adelante, respaldaron al gobierno de Juárez establecido en el Puerto de Veracruz, luego ubicado en la capital de la República y finalmente a lo largo del exilio interno, a partir de San Luis Potosí hasta su establecimiento en Paso del Norte (1863-1867).

La guerra civil (1858-1860) cambió las formas de hacer gobierno y los métodos por los cuales otras naciones negociaban con las administraciones mexicanas. A consecuencia del golpe de estado perpetrado por Ignacio Comonfort, en diciembre de 1857, la interpretación más socorrida fue que el gobierno constitucional había dejado de existir y por lo tanto los subsecuentes regímenes conservadores de Zuloaga y Miramón eran gobiernos *de facto*.³ Lo anterior no era nada nuevo. Sin

³ “Reconocimiento *de facto*. Cuando una fuerza insurgente ha sido suficientemente exitosa para establecer una administración sobre un área importante de un país, ésta es reconocida usualmente por las potencias como “*de facto*” y distinta a la “*de jure*”, o legítima gobernante de tal área. De manera similar en la guerra, un estado que ocupa y administra grandes porciones de un país enemigo es también considerado como la autoridad “*de facto*”

embargo, cuando Benito Juárez y sus allegados sostuvieron que debido a la última elección presidencial, el régimen constitucional seguía existiendo y que en ausencia del jefe del ejecutivo la presidencia recaía en el titular de la Suprema Corte de Justicia, que era Juárez, entonces éste encabezaba un régimen legítimo con el cual las potencias podían y deberían entrar en negociaciones. Todo lo anterior representaba un cambio radical e inédito en la historia política del país: ahora existían dos gobiernos en oposición.⁴

Juárez se dio en llamar presidente interino constitucional de México, sin embargo, él y su gabinete no se ilusionaban de la legitimidad de los títulos que ostentaban, por ello prometían que una vez alcanzado el triunfo liberal con la ocupación de la ciudad de México, se procedería a la realización de una elección presidencial. Asimismo pusieron en relieve un asunto financiero, el gobierno liberal prometía negociar el asunto del servicio de la deuda externa, en particular la británica, y comenzar un estudio que diera por resultado determinar la verídica existencia, la suma total y las formas de pago de las nuevas reclamaciones británicas existentes en contra del gobierno mexicano.

A lo largo de la Guerra de Reforma, Juárez demostró una capacidad inusual entre los políticos mexicanos decimonónicos en perseverar para la consecución de sus principales objetivos: la derrota de los conservadores, ser considerado y oficialmente reconocido como el presidente legítimo de México y la consolidación paulatina del poder político y económico, frente a la fuerza que ostentaban y ejercían los caciques locales. Al querer involucrar para sus propios objetivos a los gobiernos británico y norteamericano, esperaba sobre todo poder recibir un apoyo diplomático efectivo; quería evitar en lo posible que

en dicha área, en Harold Nicolson, *Diplomacy*, Londres, Oxford University Press, 1963, p. 222. “El gobierno *de jure* es aquel que tiene los poderes soberanos [...] a pesar de que la posesión de tales poderes sea injusto o precario”, en Henry Weathon, *Elements of International Law*, Londres, Stevens and Sons, 1904, p. 36.

⁴ Los argumentos jurídicos expuestos por los partidarios de Zuloaga como los de Juárez en torno a la legitimidad de una u otra administración resultan de sumo interés para el estudio del periodo. La prensa del momento jugó un papel interesantísimo ventilando las razones que dieron unos y otros acerca de las bases que sustentaban tanto a la administración liberal como a la conservadora. Este conflicto que está estrechamente ligado con la interpretación y suerte que tuvo la Constitución de 1857 dio lugar a magníficos textos como los ya clásicos: Manuel Herrera y Lasso, *Estudios de derecho constitucional mexicano*, México, Polis, 1940; Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, SEP, 1980; Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1982.

las potencias influyeran directamente en los asuntos interiores que debían ser resueltos por los propios mexicanos.

El reconocimiento de los gobiernos mexicanos llevado a cabo por las potencias europeas y Estados Unidos fue realizado de acuerdo con la interpretación e intereses que cada quien dio a los principios del derecho internacional. El rompimiento unilateral de Gran Bretaña, en 1861, fue la base jurídica con la cual se formuló años más tarde la Doctrina Republicana o Juárez de 1867, que produjo el rompimiento mexicano, generándose un *impasse* que se prolongó por diecisiete años hasta la reanudación de las relaciones diplomáticas en 1884. En sentido contrario, y debido al triunfo republicano, los gobiernos mexicanos en los años setenta y ochenta recompensaron a los industriales estadounidenses con políticas oficiales favorables a la inversión y a una progresiva desregulación comercial.

Lo duradero del conflicto, las cada vez más violentas represalias entre ambos bandos y las consecuencias internacionales de los desmanes provocados por la guerra civil, convencieron a los gobiernos europeos acerca de la necesidad de establecer un gobierno legítimo, poderoso y capaz en México.⁵ La diferencia entre las anteriores “revoluciones” y la Guerra de Reforma fue que ésta última repercutió en una intervención extranjera y en el establecimiento del Segundo Imperio, prolongando con ello el patrón de una perpetua confrontación. Charles Otway, el nuevo ministro plenipotenciario británico en México, el cual representaba el régimen conservador del conde de Derby

⁵ Se incluyen tres interesantes testimonios que dan cuenta de la violencia y animosidad que cobró la Guerra de Reforma. “Tenga usted la satisfacción de que el general Pacheco [antiguo gobernador de Guanajuato] nos ha de venir a acompañar en esta función de armas para joder a todos los liberales, pero en particular al gobernador Doblado [...] importa mucho asegurar nuestro feliz éxito con Pacheco y tener el placer de colgar públicamente al cabrón de Doblado y a todos los de su partido”, Antonio Taboada a Ángel de la Peña, 25 de diciembre de 1857. “Si entre los desgraciados [...] había alguno que fuese médico, allí [asesinatos de Tacubaya, 1859] no se tomó prisionero a quien estuviese ejerciendo tan noble profesión: todos estaban con el carácter de oficiales con la espada en la mano, a la cabeza de su tropa, batiéndose resueltamente”, citado de Leonardo Márquez, *El Imperio y los imperialistas*. “Estos hombres no tienen remedio y es necesario meterles la razón a balazos y eso le toca a usted [González Ortega]. En adelante no debe haber perdón a los prisioneros, debemos fusilar a los reincidentes pues así lo manda la ley del 6 de diciembre de 1856, y debemos omitir toda plática inútil antes de batimos, supuesto que tantas veces hemos sido desairados. Estando el clero de por medio no espere nada racional ni nada humanitario y para economizar la sangre de muchos debemos derramar un poco de lo más perversos”, Santos Degollado a Jesús González Ortega, 20 de agosto de 1860. Las tres citas se encuentran respectivamente en las páginas 186, 128 y 230 en Silvestre Villegas Revueltas, *El liberalismo moderado en México, 1852-1864*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1997.

(febrero de 1858 a junio de 1859) comenzó a desarrollar una política tendiente a crear una opinión para modificar el sistema político prevalecte en el país; ello indudablemente representaba una intromisión en los asuntos internos de la República. Otway consiguió persuadir a algunos miembros del partido conservador para que solicitaran la intervención militar de Gran Bretaña. Después de un año de guerra civil, existían algunos mexicanos convencidos de que la intervención extranjera era necesaria y le solicitaron a la reina Victoria

el envío a México de suficientes fuerzas, las cuales pondrán fin a los escándalos y los desórdenes producto de nuestra desastrosa guerra civil. La intervención permitiría el establecimiento de una administración exenta de todo espíritu de partido, la cual podría constituir a México bajo el sistema político que la nación deseara. Esto confirmaría para siempre la independencia y la nacionalidad del país bajo el cobijo de instituciones legítimas y duraderas. Lo anterior podría llenar nuestros deseos y podría satisfacer nuestro verdadero patriotismo.⁶

Los individuos que habían firmado la petición sostenían que la intervención no se le concebía para esclavizar al país, sino para que ésta ayudara al establecimiento de una administración con alcances nacionales que pudiera efectivamente gobernar. En el particular punto de vista de los peticionarios, la intervención podría terminar con la desastrosa e inmoral revolución del momento. Argumentaban que en la historia reciente de Europa, ésta había ofrecido buenos ejemplos de intervenciones militares que habían sido demandadas por el espíritu filantrópico, por la justicia y que también respondían a los intereses de las potencias amigas por el desarrollo de la nación intervenida. Tal esfuerzo, creían ellos, podría resultar en la completa regeneración de México y, sobre todo, que pudiera ser la mejor vía para preservar su independencia frente a la codicia extranjera.

La carta dirigida a la reina Victoria estaba firmada por prominentes figuras del partido conservador: Teodosio Lares, ministro de Justicia durante el último gobierno de Santa Anna y después en el gabinete conservador del emperador Maximiliano; Ignacio Aguilar y Marocho, escritor y editor; José Roa Bárcena, historiador y geógrafo; Francisco Javier Miranda, sacerdote, perpetuo conspirador y miembro de la comisión que finalmente ofreció la corona de México a Maximiliano. La petición a la reina también estuvo firmada por algunas personas con

⁶ “Petición de algunos mexicanos a la reina Victoria”, ciudad de México, 15 de diciembre de 1858, FO.50.330.

títulos nobiliarios en un país republicano como el conde de la Cortina, el conde del Valle de Orizaba, el marqués de San Juan de Rayas y el marqués de Salvatierra, todos ellos de buena posición social, ligados por negocios con la producción de las minas de plata y por ello mismo con las casas mercantiles británicas exportadoras de dicho metal a Europa, Estados Unidos y China. Más aún, es evidente que el trastorno generado por la guerra civil ya afectaba los negocios de dichas personas y de sus socios europeos.

“La petición de algunos mexicanos a la reina Victoria” era ya el proyecto de un grupo político que favorecía la intervención de una potencia extranjera para resolver los asuntos internos del país; tal acción implicaba un ataque a la soberanía de México. Sin embargo, también puede ser argumentado que tales personas, como muchas otras, consideraban que los funestísimos errores en que habían incurrido los anteriores gobiernos republicanos, eran la principal amenaza para la integridad del país. En este sentido la guerra civil podría resultar en el temor cardinal del partido conservador, esto es, la absorción de México por Estados Unidos y, en consecuencia, la pérdida de la independencia, que significaba el quebranto de la soberanía y la nacionalidad.

En otro sentido, el proyecto de solicitar la protección de la protestante Gran Bretaña demuestra la influencia que ejercía el ministro plenipotenciario Otway y los poderosos intereses involucrados en el caso de que la petición tuviera una respuesta favorable. El documento dirigido a la reina Victoria también revela que al favorecerse a Gran Bretaña como garante de una intervención, era una postura contraria a la de aquellos monarquistas tradicionales quienes ya habían buscado la ayuda de la católica España, o de los otros que ya trabajaban en la corte de Napoleón III. Al mismo tiempo, es importante hacer notar que el documento no estuvo firmado por aquellos generales importantes del ejército conservador, ni tampoco por el arzobispo de México, ni por los obispos del país. Los firmantes así como las ausencias revelan las profundas diferencias existentes dentro de aquellos miembros del “partido” conservador y considerados monarquistas que ya habían sido llamados “reaccionarios” por José María Lafragua.

Tiempo después, Otway informaba al Foreign Office de Londres acerca de las ventajas de una posible intervención anglo-francesa. Aseguraba que Gran Bretaña no debía terciar en la problemática interna del país, pero que dada la deplorable condición en que se encontraba México y tomando en cuenta los legítimos intereses de las potencias, una iniciativa conjunta era necesaria, ayudaría a contribuir a la formación de un gobierno legítimo, pero sobre todo al establecimiento de una administración efectiva y capaz de cumplir con sus compro-

misos internacionales.⁷ El diplomático británico perseveró con su idea de intervención dándole un giro interesante a los argumentos de su reporte: la deuda pública de México “es insignificante, aproximadamente trece millones de libras que le son debidos a los tenedores de bonos”. El país solamente necesita un par de años de paz y de una administración honesta para demostrar al mundo su riqueza, y agregaba que Gran Bretaña podría invitar a otras naciones europeas a participar e informar al gobierno de Estados Unidos

que nosotros no codiciamos ningún engrandecimiento, tampoco una exclusiva influencia política o partido propio. Tampoco deseamos que la Intervención sea permanente, ésta podría estar limitada a diez, quince o veinte años a lo sumo [...] Diez o doce mil hombres es todo lo que se requiere y la mitad de tales efectivos podrían ser retirados después del primero o segundo año de ocupación.⁸

Su entendimiento sobre México, los objetivos que se alcanzarían por una intervención conjunta y la aprehensión concerniente a la actitud que podría asumir Estados Unidos, en el caso de una invasión europea a México, reflejaban ya en enero de 1859 los principales asuntos que serían discutidos por todos los partidos entre los años de 1861 y 1863. La “Petición” dirigida a la reina Victoria, como los despachos enviados por Otway, reflejaba que la Guerra de Reforma ya tenía implicaciones internacionales, una situación que era temida por diversos políticos mexicanos de tiempo atrás. La guerra civil era el resultado de más de treinta años de un desastre no resuelto por los gobiernos republicanos. El plan relativo al establecimiento de una monarquía existía en Londres desde antes de que México fuera considerado por Gran Bretaña como un estado independiente. Otway pro-

⁷ Carta de Charles Otway al Foreign Office, ciudad de México, 7 de enero de 1859, FO.50.329.

⁸ Carta de Charles Otway al Foreign Office, ciudad de México, 29 de enero de 1859, FO.50.330. Otway estaba pensando en un protectorado, realidad común para resolver aquellos conflictos que afectaban los intereses de las potencias a lo largo del siglo XIX. El diplomático compartía la opinión de otros representantes extranjeros en la necesidad de enviar tropas. Sin embargo ellos no sabían, o no consideraron importante, estudiar los números que arrojaba la presencia de tropas durante la guerra mexicano-americana. La ocupación del país hacía necesario el envío de un cuerpo de ejército numeroso. Es indudable que los datos, producto de diversas fuentes —muchas de ellas interesadas— ofrecía al gobierno británico y al de otras naciones europeas una visión no del todo correcta de lo que sucedía en México. Como se señaló en el capítulo uno, la obtención de información fidedigna acerca de los problemas de un país determinado se convirtió para el Foreign Office en una meta prioritaria para el desarrollo de una eficiente política exterior.

cedió a seguir las ideas que otros diplomáticos de distintos países habían concebido décadas atrás, él estaba convencido de que la monarquía había resuelto muchos problemas para Gran Bretaña. Finalmente, porque Otway, diplomático conservador y representante de la reina, estaba involucrado en la estructura del Foreign Office, un lugar impregnado de espíritu aristocrático.⁹

Si se toma en cuenta que la Guerra de Reforma progresivamente involucró a las potencias europeas y a Estados Unidos, es importante señalar el papel jugado por Manuel Doblado, gobernador de Guanajuato y comandante de la pertrechada brigada ciudadana del estado, cacique regional y diplomático con una importante red de informantes entre las facciones políticas opuestas. A lo largo de la segunda mitad de 1860, él recibió información acerca de que una intervención extranjera en México no era una invención sino un auténtico plan que estaba siendo desarrollado por los gabinetes europeos. Ezequiel Montes, ministro de Justicia durante la administración de Comonfort y uno de los más sólidos liberales moderados, le informó que la invasión europea se desarrollaría para coincidir con la problemática que significaba las elecciones presidenciales por desarrollarse en 1861.¹⁰ En noviembre de 1860, Doblado recibió desde Tampico información donde se revelaban datos acerca de las fechas del desembarco, el número de soldados y las posiciones estratégicas que ocuparían las tropas británicas, francesas y españolas. Por otro lado, la carta proveía de cierta evidencia acerca de que el gobierno de Estados Unidos estaba calculando otorgar un préstamo a México para que pudiera pagar el servicio de la deuda. El crédito estaba formulado para evitar una interferencia europea en un territorio allende a su frontera.¹¹

La información que por múltiples conductos le llegaba a Doblado, modifica los argumentos sostenidos por aquellos historiadores estudio-

⁹ “Bien entrados en el siglo XIX los embajadores británicos tendían a considerarse ellos mismos como representantes del soberano más que agentes del Foreign Office [...] Si la diplomacia tenía contactos íntimos entre los soberanos y sus cortes, ésta práctica debía mantenerse como una característica británica [...] La diplomacia era una profesión aristocrática, solamente hasta donde la participación activa de las políticas de gobierno era también una ocupación aristocrática”, en Raymond Jones, *The British Diplomatic Service 1815-1914*, Londres, Colin Smythe, 1983, p. 119.

¹⁰ Carta de Ezequiel Montes a Manuel Doblado, Madrid, 28 de agosto de 1860, Archivo Vicente Riva Palacio/ Universidad de Texas-Austin, en Silvestre Villegas, *Liberalismo...*, p. 225.

¹¹ *Ibid.*, p. 235. La diversa información que recibió Manuel Doblado a lo largo de 1860 debe considerarse como una de las bases que sirvieron al mismo Doblado para concebir argumentos que se materializaron en el proceso de las siguientes negociaciones: Preliminares de la Soledad, Tratado Corwin-Doblado y Convención Puebla, todos ellos tratados durante 1862.

sos de la Guerra de Reforma que han enfatizado que la intervención europea iniciada en octubre de 1861 fue la respuesta a la ley que suspendió el servicio de las deudas mexicanas por dos años. Que la intervención francesa fue motivada por asuntos financieros. Aquí se sostiene que la guerra civil fue la culminación de décadas de conflictos políticos, los cuales provocaron que las administraciones mexicanas fueran incapaces de dar cumplimiento a los acuerdos que sobre la deuda México tenía tanto con los acreedores como con los gobiernos europeos a través de las convenciones diplomáticas. Los gobiernos intervencionistas querían para la comunidad internacional y para los mexicanos mismos, de un régimen capacitado para imponer un clima de paz que era forzoso e indispensable para la seguridad que necesitaban las inversiones extranjeras para asentarse en el país. Estas condiciones ayudarían a que México se convirtiera en un estado respetable y realmente soberano. Para los años sesenta las potencias europeas ya no confiaban en ningún tipo de gobierno encabezado por políticos mexicanos, ya fuesen liberal o conservador. La mejor evidencia que sostiene este argumento es que entre 1862 y 1864, al interrumpir las negociaciones con la administración de Juárez, no buscaron un gobierno mexicano alterno. Los gabinetes europeos optaron por la monarquía con títulos legítimos, capaz de ejercer un control efectivo sobre el territorio nacional y con la fuerza suficiente para someter a los caciques regionales que habían dañado el ejercicio de autoridad de los gobiernos “racionales”. A ellos se les acusaba de ser los principales responsables de la falta de pago a los acreedores, por ser los caciques locales quienes controlaban las aduanas marítimas, internas y fronterizas.

El gobierno de lord Palmerston decidió intervenir porque en México los derechos jurídicamente válidos de los súbditos británicos habían sido infringidos, tanto por las administraciones liberales como por aquellas conservadoras.¹² En octubre de 1861, como resultado de la llamada Convención de Londres, el gobierno constitucional de Juárez, *de jure* presidente de la República estaba en confrontación con España, Francia y Gran Bretaña.¹³ Según la óptica de las autoridades liberales

¹² Kenneth Bourne, *The Foreign Policy of Victorian England, 1830-1902*, Oxford, Clarendon Press, 1970, p. 4.

¹³ Después del triunfo sobre los conservadores en diciembre de 1860, Benito Juárez quiso legitimar su posición como presidente y convocó a elecciones. Sabía que el golpe de Comonfort hacía difícil sostener sus títulos de presidente sustituto o interino. Por otro lado, al ser presidente constitucional estaba en una mejor posición para negociar frente aquellos gobiernos que habían reconocido los gobiernos *de facto* de Zuloaga y Miramón que ya se les identificaba por promover el establecimiento de una monarquía.

mexicanas, dicha convención tripartita dio por origen un *impasse* diplomático, que en el caso británico duró por veintitrés años.

Las tropas españolas desembarcaron en Veracruz en diciembre de 1861, las francesas e inglesas llegaron un mes después. El número de soldados, las posiciones y el comportamiento de las diferentes tropas coincide con los datos obtenidos por Manuel Doblado con más de un año de anterioridad. El proceso del envío de tropas y el sentido de dicha acción llevó al primer ministro británico a declarar que:

Por lo que toca al proyecto de una monarquía en México, si éste pudiera ser llevado a cabo, podría ser una bendición para México y una cosa como caída del cielo para todos aquellos países que tienen algo que hacer con México. Podría además detener a los norteamericanos, ya fuesen de los estados federales o de los confederados en su proyecto de absorción de México. Si el norte y el sur definitivamente quedarán desunidos, y si al mismo tiempo México pudiera convertirse en una próspera monarquía, Yo no conozco algún arreglo que pudiera ser más ventajoso para nosotros.¹⁴

Esta declaración de Palmerston fue expresada tiempo antes de que el ministro pudiera recibir los primeros informes militares y de los reportes diplomáticos del ocupado Puerto de Veracruz. El punto de vista del premier británico acerca de la situación mexicana en 1862 era correcto, la coyuntura era una oportunidad histórica. Los gobiernos de Europa y Latinoamérica, lo mismo que los gabinetes en Richmond y Washington entendieron bien la importancia que significaba la intervención como resultado de la Convención de Londres y su conexión con la guerra civil que se estaba librando en el territorio estadounidense. A lo largo del año y de 1863, la correspondencia multilateral entre el Foreign Office y los representantes británicos en Washington, Madrid, Viena, París, Bruselas e inclusive Moscú, discutieron las ventajas, los peligros, las implicaciones, los candidatos y las adhesiones, aunado a otros temas relativos al establecimiento de una monarquía en México. Sin embargo, vale la pena subrayar que todos estos documentos en manera alguna hacían referencia a la Deuda de Londres ni a la Convención Inglesa, como tampoco a los derechos de los tenedores de bonos, ni mucho menos el problema referido a las reclamaciones británicas como producto de la Guerra de Reforma. Se hablaba de

¹⁴ Palmerston, "On the advantages of Monarchy in Mexico and an independent South", Londres, 19 enero de 1862, Archivo John Russell, en Harold Temperley, *Foundations of British Foreign Policy, From Pitt 1792 to Salisbury 1902*, Londres, Frank Cass, 1966, p. 295.

la monarquía pero nada de la deuda, que era en apariencia la base en que se fundaba la Convención de Londres, origen de la intervención militar tripartita.

La empresa monárquica evidenciaba los intereses disímolos que existían entre las potencias europeas. John Crampton, ministro en Madrid, le informaba al secretario John Russell que el gobierno español solamente podría colaborar en la instalación de una corona, en el caso de que el candidato a ocupar el trono fuera un Borbón.¹⁵ Desde París, el embajador Cowley informaba sobre una conversación “muy confidencial” tenida con el enviado austriaco:

El príncipe Metternich ha sido valeroso en confiarme que el proyecto de colocar al archiduque Maximiliano en el trono de México se origina enteramente con el emperador Napoleón [...] A partir de su aceptación, es evidente que una extensa intriga (y no estoy usando el término en el mal sentido) se ha ido desarrollando para asegurar el logro del proyecto [...] Yo deduzco además de lo dicho por el príncipe Metternich, que ni el emperador de Austria, ni sus ministros lamentan la decisión de Maximiliano [...] en una palabra, cualquier razón que pudiera ser, su pérdida no sería deplorada en Viena.¹⁶

Los anteriores informes llegados a Londres sobre el establecimiento de la monarquía en México convencieron, en particular al secretario Russell, a enviar mensajes de alerta a los representantes británicos en el extranjero acerca de las dificultades que pudieran presentarse con respecto a la postura oficial asumida por Gran Bretaña. Es importante señalar que las instrucciones producidas en el Foreign Office diferían de la opinión que sobre las ventajas de la aventura monárquica había expresado el primer ministro lord Palmerston. El oficio de Russell precisaba:

El gobierno de su majestad no dará apoyo a tales proyectos [monárquicos], pero verá con agrado un gobierno en México que pueda mantener orden y tranquilidad en el país. Si nuestra estimación sobre la desorganización existente en México es correcta, el archiduque, si él fuera a asumir la Corona, tendría que fiarse en el apoyo de las tropas francesas. Esta situación tomaría largo tiempo para consolidar un trono en México, aun en el caso de que fueran creados los elementos en

¹⁵ Carta de John Crampton a John Russell, Madrid, 31 de enero de 1862, en Gloria Grajales, *México y la Gran Bretaña durante la Intervención, 1861-1862*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1962 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano), p. 157-159.

¹⁶ Carta de Cowley a Russell, París, 2 de febrero de 1862, FO.414.23.

que debe estar fundada una monarquía estable. El fin podría traducirse en la existencia de un soberano independiente del apoyo extranjero. Mientras tanto, qué sucedería si el apoyo extranjero fuera retirado, el soberano posiblemente podría ser expulsado por los republicanos de México y de Estados Unidos. Tal posición ni es digna ni segura.¹⁷

La misiva resulta esencial porque expone las preocupaciones centrales del proyecto europeo sobre México y, en un análisis preciso, interpreta correctamente la resistencia republicana que el nuevo imperio tendría que enfrentar. El secretario del Foreign Office correctamente apreció el papel antagonista que podrían jugar Estados Unidos, en el caso de que dicha nación pudiera sobrevivir a su propia guerra civil. Palmerston y Russell, políticos con una amplia trayectoria, *whigs*, acostumbrados a tratar con monarcas europeos en asuntos espinosos de política internacional, estaban conscientes de que la invasión a México y la posible modificación en sus instituciones políticas, solamente podría ser posible gracias a la coyuntura que abría el conflicto entre confederados y unionistas.

Las ideas y preocupaciones expresadas por Russell coinciden sorprendentemente con una carta que el padre Francisco Miranda, en noviembre de 1861, le escribió al general Leonardo Márquez. En ésta, el sacerdote le pedía al militar conservador que se adhiriera a la causa de la monarquía extranjera. La respuesta de Márquez, escondido en las serranías y perseguido por Jesús González Ortega, pintó un cuadro de los acontecimientos que podrían verificarse en caso de una intervención europea. Sostenía que una administración extranjera dividiría aún más a lo mexicanos y abriría la posibilidad a que diversos conservadores no apoyaran tal tipo de empresa. Asimismo, que los liberales transformarían el conflicto en una guerra de liberación y la resistencia se vería como una auténtica lucha de independencia. Por otro lado, su experiencia le permitía señalar que los mexicanos estaban acostumbrados a la guerra de guerrillas —de la cual él era parte— por lo que un control absoluto del país sería imposible. Dicha campaña consumiría grandes cantidades de hombres y dinero indispensables para el establecimiento de un gobierno monárquico. Finalmente, consideraba que el nuevo régimen siempre sería considerado extranjero por los mexicanos, lo cual minaba de raíz su consolidación.¹⁸

¹⁷ Carta de Russell a Bloomfield, Londres, 13 de febrero de 1862, FO.414.23.

¹⁸ Carta de Miranda a Márquez, 1861, en Leonardo Márquez, *El Imperio y los imperialistas*, México, F. Vázquez Editor, 1904, p. 20.

Las cartas de Russell y Márquez no solamente mostraban información acuciosa y de la cual el general mexicano siempre estuvo provisto, aun en lo más recóndito de la serranía, sino una clara interpretación de los datos arrojados. Habían construido una visión de lo que podría suceder en el ámbito político. Sin embargo, a pesar de la serias dudas que ambos personajes se planteaban, entre 1861 y 1862, ninguno de los dos se opuso a la consecución del proyecto imperial. Esto se explica, porque los dos creían en la necesidad de un cambio radical en el sistema de gobierno y por los beneficios que podrían alcanzarse, en el caso de que el imperio resultara una empresa exitosa. El pasado inmediato caracterizado por la guerra civil que impregnaba México los hacía buscar un remedio distinto a los gobiernos republicanos de dudosa legitimidad.

La administración de Abraham Lincoln entendió la cercana relación entre la invasión europea a México y lo que estaba sucediendo en su propio país. La Guerra de Secesión abrió la posibilidad para que nuevamente las potencias europeas entraran de lleno a querer resolver los problemas en los estados americanos. El conflicto entre el norte y el sur fue de vital importancia para la configuración de Estados Unidos como nación. La conflagración fue seguida con cuidado por los gobiernos europeos e interesó a los ciudadanos de aquellas latitudes quienes se formaron una opinión acerca del conflicto.¹⁹

Desde su independencia en el siglo XVIII y hasta 1862, la relación entre Gran Bretaña y Estados Unidos, aunque respetuosa, era de confrontación, debido a la existencia de dos proyectos imperiales. La primera era una nación y una consolidada potencia con intereses mundiales, en cambio la segunda tenía la energía, los recursos y la fe en un proyecto para controlar el continente americano. Para la aristocrática y conservadora clase gobernante victoriana, Estados Unidos simbolizaban la amenaza de un republicanismo exitoso; la mayoría de los políticos británicos consideraban a los gobernantes estadounidense como individuos rudos, sin clase, ni escrúpulos. En su intimidación el gobierno británico gozaba con la idea de un colapso que acabara con la Unión Americana.

Al respecto Frank Merli señala que “a mediados del siglo XIX muchos ingleses eran antifranceses lo mismo que antiamericanos; así era Palmerston. Él no habría perdido el sueño en el caso de que Estados Unidos perdiera su poder, pero tampoco habría hecho algo para apresurar ese resultado. Su visión acerca del bienestar del reino le dictaba

¹⁹ Véase la postura que sobre el conflicto construyó el más influyente diario victoriano, en Hugh Brogam, *The American Civil War; Extracts From The Times 1860-1865*, Londres, Times Books, 1975.

neutralidad y no intervención”.²⁰ Por lo que se refiere a aquellos que abiertamente apoyaban a los confederados, es interesante la postura del entonces conservador Willian Gladstone, futuro primer ministro del partido liberal, al señalar que: “Jefferson Davis junto con otros líderes del sur han creado un ejército, están haciendo una marina y han hecho algo más que lo anterior, han creado una nación”.²¹

Más allá de los intereses que los políticos británicos pudieran tener en aspectos económicos, diplomáticos o geopolíticos, lo interesante de la Guerra de Secesión fue la postura adoptada por la sociedad de aquella Inglaterra victoriana. Aristócratas, escritores, líderes obreros, profesionistas, clérigos y periodistas, entre otros, apoyaron con acciones concretas y moralmente, tanto la causa de la Unión como la de los confederados. El honor y la caballerosidad, el esclavismo, la libertad de comercio, las conquistas proletarias en Gran Bretaña como el romanticismo fueron el mejor vínculo para establecer una postura frente a los beligerantes. Las diferencias de opinión definitivamente eran sociales y las determinaban los temas y la postura que al respecto asumían tanto confederados como unionistas.²²

El primer ministro Palmerston sostuvo conversaciones con el líder de la oposición, el tory conde de Derby, acerca de la situación en Estados Unidos. Derby se oponía a cualquier intervención británica porque tal tipo de acción solamente irritaría al gobierno de Lincoln y, más importante, no sería un apoyo efectivo para la causa sureña. Algunos críticos del involucramiento británico sostenían que como estado neutral, una intrusión prematura en los asuntos internos de Estados Unidos era en definitiva un acto hostil, considerado por el derecho internacional como una ruptura de la neutralidad y un ataque a la existente relación entre los dos países.²³ Gran Bretaña no reconoció a los

²⁰ Frank Merli, *Great Britain and The Confederate Navy, 1861-1865*, Bloomington, Indiana University Press, 1970, p. 25.

²¹ *Ibid.*, p. 106.

²² Jordan Donaldson y Edwin Pratt, *Europe and The American Civil War*, New York City, Octagon Books, 1969.

²³ El tema de la neutralidad ha sido un asunto de debate, sobretodo a partir de las consecuencias que tal posición afecta a los asuntos legales, diplomáticos, militares y económicos. La neutralidad varía de acuerdo con las facciones o estados en conflicto. La discusión acerca de la neutralidad está ligada al análisis de las consecuencias por la forma en que se instauró y culminó la intervención europea en México. Por ejemplo, en tiempos de guerra, el movimiento de artículos entre neutrales y beligerantes pone en peligro las relaciones entre los gobiernos soberanos porque motiva o afecta la existencia de uno de los bandos. Las potencias beligerantes y las facciones envueltas en un conflicto pueden reclamar todo el derecho de prohibir a los neutrales de enviar pertrechos militares a un determinado partido, porque tal apoyo pudiera reforzar las capacidades del enemigo. Sin embargo,

estados confederados pero le dio al régimen de Jefferson Davis el estatus de “beligerante”.²⁴ Al final, la mentada neutralidad británica resultó en un importante número de reclamaciones de Estados Unidos que sumaban varios millones de libras, monto establecido después de largas y violentas negociaciones.²⁵

En otras palabras, en 1862, cuando los ejércitos confederados parecían estar ganando la guerra y la ciudad de Washington estaba en peligro de caer en manos de los rebeldes, las potencias europeas reconocieron que era el momento preciso para llevar adelante una intervención en México. Sin embargo, la postura del gobierno de la Unión fue de rechazo, un hecho que seguramente fue ponderado por el gabinete de la corte de St. James.

El presidente de Estados Unidos piensa que una monarquía impuesta por un ejército extranjero [...] no podrá poseer ningún tipo de estabilidad. Una monarquía sostenida por ayuda europea inducirá a una interferencia constante por parte de Europa en México; asimismo y muy probablemente inducirá a disputas entre las mismas potencias europeas, concernientes a lo que sucede en aquel país y producirá un estado de cosas en el vecindario inmediato de Estados Unidos, perjudicial a sus intereses y desagradable para los sentimientos del pueblo americano.²⁶

las partes neutrales pueden comerciar con aquellos artículos libres, pero esta interpretación es conflictiva pues un amplio rango de artículos puede ayudar económicamente a uno de los partidos beligerantes. Más aún, la neutralidad puede ser cuestionada cuando un gobierno neutral, abogando la autonomía que ejercen sus ciudadanos y la libertad que existe en las transacciones financieras, los bancos locales como instituciones financieras pudieran involucrarse con uno de los partidos beligerantes al proveerlo de créditos, que pudieran ser utilizados para constituir un gobierno *de facto*, o para continuar la guerra con el fin de derrotar al enemigo. Estas características mencionadas son de vital importancia para contextualizar el estatus que se creó entre 1861 y 1867 cuando los gobiernos de Francia, Gran Bretaña y España, aunado a comerciantes, banqueros e inversionistas, todos ellos se involucraron en el sostenimiento de las tropas napoleónicas y en la fundación —a partir de diversos créditos— de un gobierno monárquico en México encabezado por el archiduque Maximiliano. Estos asuntos serán tratados en el capítulo tercero.

²⁴ “Reconocer la beligerancia de dos partidos en una guerra civil es conceder que el derecho internacional referido a la beligerancia se aplica a ellos —la condición legal o el estatus de los partidos en guerra— mientras que reconocer la insurgencia no supone que esta ley pueda ser aplicada todavía [...] Gobiernos insurgentes pueden convertirse en beligerantes a través del acto de reconocimiento otorgado por otros estados suficientemente reconocidos”, en Roger Scruton, *A Dictionary of Political Thought*, London, MacMillan, 1996, p. 43.

²⁵ Para ver la importancia de las reclamaciones americanas, véase los archivos referentes a la Guerra de Secesión en el Public Record Office, FO.5.1236/1333. General Arbitration FO.5.1391/1426.

²⁶ Carta de lord Lyons a Russell, Washington, 3 de agosto de 1862, FO.414.23

El reporte escrito por el ministro británico en Washington reflejaba no solamente la opinión de Lincoln sino la del secretario de Estado, William Seward, quien había descifrado el significado de una intervención europea en México. Desde el principio de la Guerra de Secesión, Lyons había sido acusado por la prensa americana, grupos abolicionistas y por los republicanos, de ser un simpatizante de la causa confederada.²⁷ Al mismo tiempo se sabía en Washington que el Foreign Office opinaba en contra de Seward, por considerarlo presuntuoso y listo para llevar a cabo acciones en contra de Gran Bretaña. El gobierno de Washington, bien versado en la historia de Europa, en particular acerca de los frecuentes conflictos militares entre los diversos reinos, estaba preocupado de que la empresa monárquica se convirtiera en un precedente poco sano y que pudiera repetirse en otra parte del continente americano. Más aún, el presidente de Estados Unidos como su secretario de Estado no querían un estado de guerra en su propia frontera, o peor aún, un ejército europeo en la vecindad de la línea divisoria. Esto podría llevar a un *casus belli*, lo que era una situación delicada dada las características geográficas de la frontera común y las particularidades de las comunicaciones entre mexicanos y confederados. Todo ello podría degenerar en una confrontación militar entre Estados Unidos y Europa.

Tomando en consideración los intereses involucrados en ese momento histórico, entre 1861 y 1867, la perspectiva geográfica determinó el curso de los futuros acontecimientos;. La frontera del Río Bravo entre México y Estados Unidos jugó un papel estratégico. Primero, con el objetivo de evitar el bloqueo naval por parte de la Unión, los confederados utilizaron puertos tamaulipecos, como Bagdad, para exportar en barcos neutrales a Gran Bretaña y Europa el algodón que era el artículo por excelencia de los estados sureños. Segundo, la frontera común entre Texas, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Chihuahua se constituyó en una importante zona de poder compartido, lo mismo a lo largo de la Guerra de Secesión que a lo largo de la ocupación francesa en México. Asimismo porque las aduanas fronterizas, salvo las de Chihuahua, las demás estaban controladas por el gobernador y cacique regional Santiago Vidaurri, quien desde 1855 se había opuesto a cualquier interferencia del gobierno central en aquellos asuntos que él consideraba como propios y que eran de interés económico para sí y para la región. Esta situación se hizo más evidente durante la Gue-

²⁷ Archivo: "Private Correspondence, Diplomatic Reports and Newspapers Clipping from Lord Lyons, Foreign Office, United States of America, 1861-1862", FO.5.754/777; FO.5.823/837 (1861-62).

rra de Reforma hasta la llegada del archiduque Maximiliano en mayo de 1864.

La progresiva y finalmente violenta oposición entre el presidente Juárez y el gobernador Vidaurri puede considerarse como el mejor ejemplo del enfrentamiento entre el poder ejecutivo y una autoridad local, que al mismo tiempo era un cacique regional; las causas eran la lucha por el poder político y el control de los ingresos recabados en las diversas aduanas de la región. Juárez argumentaba el interés nacional y el segundo defendía aquello que consideraba vital para su propia existencia como autoridad. El dinero recabado en Piedras Negras, Camargo y Matamoros entre otros puntos pagaba los gastos de la guardia nacional, el funcionamiento de su gobierno y proporcionaba los medios para la formación de sus propios negocios y fortuna personal. Vidaurri acusaba al gobierno federal de una intervención ilegal porque aquél no cumplía con sus obligaciones del pacto federal. Para el presidente Juárez, los ingresos recabados en las aduanas fronterizas eran de índole federal, importantes porque ellas eran la principal fuente de ingresos del gobierno de la república y porque los cuantiosos montos de dichos ingresos ya estaban comprometidos, por medio de las diversas convenciones diplomáticas, para el pago de las deudas. Asimismo porque tales dineros se utilizarían en mantener a las tropas republicanas.

Durante la guerra civil norteamericana la frontera noreste de México se enriqueció. La frontera entre los dos países fue también importante porque durante dos años (1865-1867) el gobierno republicano se estableció en Paso de Norte y debido a las presiones norteamericanas las tropas francesas se mantuvieron siempre alejadas de la línea divisoria. De igual forma, porque después de la rendición del general secesionista Robert E. Lee, en Appomatox, la misma frontera se convirtió en la puerta de entrada y salida para diversos políticos mexicanos rumbo al exilio, así como para el paso de armas e información indispensable para la resistencia republicana. Finalmente, porque en 1866 el general Sherman estaba esperando órdenes para cruzar la frontera con el objetivo de expulsar a las fuerzas francesas, en el caso de que Napoleón III no ordenara un retiro de las mismas. Ello era indudablemente una situación problemática y de preocupación para Juárez porque significaba un peligro para la integridad del país.

Debemos recordar que el siglo XIX fue de crucial importancia tanto para México como para Estados Unidos en el sentido de la constitución de sus respectivos estados nacionales. La intervención europea de 1861 a 1867 comenzó a modificar una relación, caracterizada por la confrontación, a una de lento pero progresivo acercamiento:

Nosotros, por un medio u otro, les hemos quitado más de la mitad del original territorio que México tenía. A ella, nosotros le hemos hecho todo para debilitarla que lo que ha hecho el resto del mundo. Desde 1835 nosotros hemos sido su único enemigo, de ese tiempo para acá nosotros hemos perdido todo nuestro comercio con ella. Mientras nosotros estábamos peleando con ella, Inglaterra le estaba prestando dinero. Mientras Inglaterra tiene tres cuartos de su comercio, nosotros solamente una décima. ¿No es el momento de invertir este estado de cosas por una política amistosa? [...] Nuestro gobierno debe protestar firmemente en contra de toda idea de una conquista europea en este continente [...] una mirada a un mapa es suficiente para advertirnos del peligro que para nuestras posesiones en el Pacífico significa la existencia en México de una potencia ambiciosa, con ejércitos, naves y dinero a su disposición.²⁸

Veintidós años después del informe realizado por Corwin, el panorama era distinto: tres cuartas partes del comercio se estaba realizando con Estados Unidos. La mayor parte de los ferrocarriles fueron construidos por inversionistas americanos y, progresivamente, la deuda externa de México fue siendo contratada con bancos de la misma nación. Esta realidad era una dependencia que molestaba a los gobiernos mexicanos, por ello, desde los años setenta, se buscó en Europa otros inversionistas y un acercamiento diplomático con las naciones europeas. La idea era crear un balance que hiciera menos peligroso la innegable vecindad con Estados Unidos.

UN GOBIERNO EN SUSPENSIÓN DE PAGOS PROPICIA LA INTERVENCIÓN EXTRANJERA

Esta segunda sección explica el proceso de las diferentes convenciones diplomáticas negociadas entre el gobierno de Juárez y los enviados británicos en el sentido de determinar las formas de pago, los porcentajes de montos hipotecados sobre los ingresos federales, el tipo de interés anual referido a la Deuda de Londres y a la Convención Inglesa. Estos acuerdos cambiaron en su totalidad el carácter de la deuda mexicana con Gran Bretaña. El argumento expuesto en estas páginas es que las convenciones diplomáticas respondieron lo mismo a procedimientos con base jurídica, que a la amenaza del uso de la fuerza, esto último como resultado de las anormales condiciones producidas por la guerra civil. Ambas situaciones determinaron las relaciones

²⁸ Thomas Corwin a William Seward, ciudad de México, 16 de abril de 1862. FO.50.365.

bilaterales a lo largo del periodo 1859-1862. Estas convenciones diplomáticas fueron importantes para el gobierno británico, porque ellas constituyeron en 1861 la base legal para el reconocimiento británico de Juárez como presidente *de facto* de México. Asimismo, en esta sección se enfatiza la importancia que tuvieron las distintas reclamaciones británicas que como resultado de acciones en contra de la propiedad de súbditos británicos cometieron tanto la administración liberal como las conservadoras. La negligencia en acabar con la apropiación forzosa de capitales, aunado a la suspensión por dos años del pago de la deuda externa de México fueron hechos que convencieron a la administración de lord Palmerston de la fractura de la legalidad en el país, y de la justificación de una intervención europea para establecer un régimen capaz de cumplir con sus obligaciones de país deudor para con los acreedores.

Por décadas la historia financiera de México en relación con sus acreedores se caracterizó por cortos periodos de pagos puntuales, larga suspensiones, interminables negociaciones, incontables procedimientos jurídicos, una legislación intrincada y edictos gubernamentales, resultado todo de la permanente situación de inestabilidad política del país. Las conversiones de la deuda, la impresión de nuevos bonos, la reestructuración de pagos, los fondos hipotecados de las aduanas, aunado a otras medidas, fueron concebidas para llegar a un sistema de pagos regulares, tendientes a evitar otras suspensiones frente al peligro que significaba la bancarrota del estado.²⁹ Todos estos procedimientos revelaban otro elemento cardinal el cual ayuda a explicar la historia de la deuda mexicana: desde el tiempo de los contratos de la llamada Deuda de Londres (1824-1825) hasta la Guerra de Reforma (1858-1860), los gobiernos mexicanos buscaron las formas de ajustar las diferencias pero nunca se consideró el rompimiento unilateral o inclusive el repudio. Esto marca una clara diferencia con la postura oficialmente ejercida en 1861, 1867 y a partir de esta fecha hasta 1884-1886.

El inicio de la Guerra de Reforma coincidió con el regreso de Percy Doyle a Gran Bretaña. Tenía una experiencia de quince años en la República y había participado en las más importantes negociaciones entre México y Estados Unidos, derivadas de las condiciones del Tratado Guadalupe-Hidalgo, posteriormente había mediado entre el gobierno

²⁹ “La bancarrota de un estado desde el punto de vista legal consiste en la declaración oficial, por ley o por decreto, del incumplimiento por el estado de sus obligaciones o de su deuda pública, ya sea que la violación de los derechos de los acreedores proceda de la insolvencia del estado o que no esté dispuesto a pagar”, en Edwin Borchard, *State Insolvency and Foreign Bondholders. General Principles*, New Haven, Yale University Press, 1951, p.116.

mexicano y los tenedores de bonos de la Deuda de Londres. Asimismo conocía los diversos intereses detrás de aquellos que ostentaban títulos de la deuda convencionada. Doyle envió al subsecretario del Foreign Office, Edmund Hammond, dos extensos reportes acerca de la deuda mexicana y llegaba a las siguientes conclusiones. México tiene dos deudas con Gran Bretaña: la Deuda de Londres y la de la Convención Inglesa. La cuestión de las reclamaciones de los tenedores de bonos es un asunto distinto, porque se originan a partir “de la especulación comercial” puesto que en el mercado los bonos cambian constantemente de dueño. Por otro lado, señalaba que debido a lo que él había percibido ser la naturaleza corrupta de los gobiernos mexicanos, era preferible para los negociadores británicos y los representantes de los acreedores solicitar a las autoridades “pagos reducidos pero constantes”, en lugar de la difícil reunión de grandes montos de dinero en plata, los cuales podrían ser expropiados cuando cualquier autoridad local necesitada de dinero procediera a apropiárselo argumentando el combate de otra “revolución”. Peor aún, la falta de seguridad en el transporte hacía de tales conductas de plata, dinero fácil que podía ser presa de cualquier ladrón, o inclusive de una acción justificada.

En el segundo reporte Doyle respondía a la pregunta del Foreign Office acerca de cuál sería la mejor forma de ejercer presión en contra de los incumplidos gobiernos mexicanos. El diplomático señalaba que un bloqueo naval no era la mejor manera coercitiva para obligar a los regímenes de México para que respetaran sus acuerdos relativos a la deuda. Dos objeciones era visibles contra tal procedimiento: primero, “el bloqueo naval le quitaría a los gobiernos mexicanos la principal forma de pago que ellos tienen para con los acreedores británicos. Segundo, el bloqueo podría dar lugar a la apertura de las aduanas fronterizas con lo que México arrojaría todo su comercio a los americanos”. Finalmente Doyle argumentaba que antes de la implementación de medidas coercitivas, sería indispensable que el gobierno británico y los acreedores hicieran un estudio detallado de todas las reclamaciones, el monto de los pagos ya recibidos, los bonos redimidos y los recursos hipotecados en todas las convenciones anteriores. Más aún, era necesario hacer una compilación y estudio de los decretos mexicanos relativos a la deuda y los asuntos concernientes al pago de ella. Estos procedimientos puntuales servirían a todos los partidos involucrados para llegar a un acuerdo satisfactorio.³⁰

³⁰ Carta de Percy Doyle a Edmund Hammond, ciudad de México, 11 y 21 de enero de 1858, FO.50. 328.

A partir de 1859 el gobierno británico siguió el consejo de Doyle al proteger los intereses de los tenedores de bonos de la Deuda de Londres como de la Convención Inglesa. Su análisis sobre la seguridad de las conductas de plata se hizo patente cuando la guerra civil llegó al extremo de que eran las mismas autoridades quienes cometían los robos. Había una falta total de control en el país que afectaba a los súbditos británicos. Los temores de Doyle se hicieron realidad al cometerse diversos robos entre 1860 y 1861, lo que culminó en que el premier lord Palmerston decidiera la conveniencia de una intervención militar en México.

Los reportes diplomáticos de Percy Doyle deben ser considerados como la última propuesta antes del ejercicio de medidas de fuerza que caracterizaron el periodo 1859-1867. Su punto de vista influyó en las instrucciones diplomáticas para ser llevadas a cabo por los representantes británicos en México (Mathew, Wyke, Scarlett y Glennie). Sus recomendaciones fueron conocidas por mexicanos y británicos. A lo largo del periodo ciertos aspectos de sus observaciones fueron implementados, en particular, su preocupación por el estudio acucioso de las particularidades jurídicas, fiscales y diplomáticas de la deuda mexicana. Finalmente, Doyle fue consultado por el Foreign Office durante las negociaciones que en los años ochenta culminaron con el restablecimiento de las relaciones anglo mexicanas.

La importancia de la Convención Dunlop

Los trastornos provocados por la Guerra de Reforma alargaron la virtual suspensión de pagos, peor aún, los robos y asesinatos en contra de la vida y la propiedad de los súbditos británicos que vivían en México exacerbaron al gobierno británico, el cual decidió llevar adelante diversas medidas de coerción como la llamada “Diplomacia Naval”. Los resultantes acuerdos perentorios provocaron una sensación progresiva de injusticia señalada por parte de las autoridades mexicanas. Desde Londres se consideraba que el incumplimiento era otra muestra de una perenne incapacidad de los regímenes locales que hacía necesario un cambio de rumbo para beneficio del país, Gran Bretaña y los inversionistas del mundo civilizado. Los acuerdos, como los firmados en 1850-1851 o los concluidos entre 1884-1886, fueron concebidos, aceptados y cumplidos porque se realizaron de acuerdo con los principios del derecho internacional, estableciendo derechos y obligaciones a las partes en cuestión. Sin embargo, las medidas de fuerza (1859-1860) generaron una oposición política, que aunada a las dificultades del erario mexicano llevaron a la suspensión de pagos de la deuda.

Para los investigadores de la historia financiera de México y aquellos interesados en el derecho internacional, resulta de vital importancia el estudio y la interpretación del acuerdo por medio del cual el comodoro Dunlop y la administración de Juárez establecieron nuevos porcentajes para ser hipotecados por las aduanas mexicanas. Es importante analizar las condiciones de la Convención Dunlop, no solamente porque se pensó que con este acuerdo se reanudaban los pagos de la deuda, sino porque la negociación de dicha convención diplomática implicaba el reconocimiento, por parte del gobierno de Gran Bretaña, de las autoridades *de facto* establecidas en el puerto de Veracruz.³¹

Después de un año de guerra civil y de suspensión de pagos, tiempo que había sido utilizado por el ministro británico, acreditado ante el gobierno de Félix Zuloaga, para madurar el proyecto de una intervención europea en México, el despertar 1859 vio un giro interesante de la política exterior que con respecto a la república mantenía el gobierno de Palmerston. Gran Bretaña no llevó adelante el bloqueo marítimo, pero un importante número de navíos de guerra llegaron a costas del Golfo y empezaron a ejercer presión sobre las autoridades que controlaban el puerto de Veracruz. La demanda era la reanudación del servicio de la deuda. Comerciantes británicos y agentes comerciales de la ciudad de México como de Veracruz, el vicecónsul nombrado para el puerto, junto con representantes del gobernador Gutiérrez Zamora, y de las autoridades liberales del presidente Juárez, en particular el ministro de Relaciones Exteriores, Melchor Ocampo, comenzaron un proceso de negociaciones que duró dos semanas.³² El acuerdo al que se llegó y que es conocido por la historiografía como la Convención Dunlop reconoció los montos y los intereses anuales de la deuda mexicana con los tenedores de bonos de la Deuda de Londres como de la Convención Inglesa, establecidos en los decretos de 1850 y 1851 (analizados en el capítulo uno). Sin embargo, la nueva convención estableció un aumento en el porcentaje de los fondos hipotecados como resultado de los ingresos que como impuestos a la importación se recababan en la aduana marítima de Veracruz. Éstos pasaron, de 11 a 16% en el caso de la deuda convencionada, y de 20 a 25% la referente a la Deuda de Londres. Al mismo tiempo se estableció un extra de ocho por ciento para el pago de intereses atrasados y

³¹ Nota. Es importante recordar que aunque Juárez y su gabinete subrayaban ser los legítimos herederos del orden constitucional, el golpe tacubayista de diciembre de 1857 había acabado en éste.

³² Joaquín Casasús, *Historia de la deuda contraída en Londres con un apéndice sobre el estado actual de la Hacienda Pública*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1886, p. 334-335.

para la formación de un fondo de amortización “de la Convención Inglesa”.³³ Al incrementar los fondos hipotecados para el pago de las deudas, se seguía el mismo patrón aplicado desde la primera suspensión y arreglo de la Deuda de Londres del periodo 1827-1830. Dicho aumento reducía las entradas que necesitaba el gobierno de Juárez poniéndolo en riesgo de no poder continuar financiando la campaña contra los conservadores y por otro lado el peligro de llegar al estado de insolvencia. Al incrementar los porcentajes de los montos ocupados, los acreedores estaban ignorando el principio básico de una renegociación de cualquier deuda: evitar la bancarrota del estado deudor. Situación que pudiera convertir tales créditos en una deuda irrecuperable afectando a todas las partes involucradas. Por otro lado, las autoridades mexicanas fueron culpables en prometer formas de pago que de antemano sabían era imposible cumplir, sin embargo, una negativa para llegar a un acuerdo se hubiera traducido en un bombardeo naval. En otro sentido y para los intereses del régimen juarista, la Convención Dunlop establecía en el artículo 10 lo siguiente:

En el caso de que el presidente interino *constitucional* ocupe la capital de la República, como es de esperarse de su buen derecho y en virtud de la voluntad de la mayoría de la nación, mantendrá porque lo cree justo lo que se estipula ahora; pero declara que en cuanto a que estas estipulaciones sirvan de base a una futura convención diplomática cree conveniente reservarse y se reserva en efecto el derecho natural a discutir cuál y cómo deba ser ésta, cuando se entable por los medios regulares y debidos la solicitud respectiva.³⁴

Respecto a la discusión entre el reconocimiento de gobiernos *de jure* y regímenes o autoridades *de facto*, el artículo 10 establecía perfectamente que Juárez era la autoridad legítima. Más importante aún, el sentido general del artículo revelaba que las bases del protocolo bilateral eran positivas pero provisionales, que se negociaría otra convención a partir de criterios mexicanos y al mismo tiempo hacía patente que el actual acuerdo había sido resultado de presiones ejercidas en un momento caracterizado por el rompimiento del orden constitucional. Dos años más tarde, el gobierno de Juárez retomó importantes secciones del artículo 10 de la Convención Dunlop para ser incorporadas en la ley del 17 de julio de 1861, la cual suspendía por dos años el pago de las deudas mexicanas. Para las autoridades británicas el

³³ Documento: Manuel Gutiérrez Zamora a Hugh Dunlop, Veracruz, febrero de 1859, FO.97,271; Manuel Dublán y José Lozano, *Legislación Mexicana*, v. 8, México, Imprenta del Comercio, 1887, p. 665.

³⁴ *Idem*. El subrayado es mío.

decreto de 1861 significaba una flagrante violación a la Convención Dunlop, no solamente por la suspensión de pago, sino porque el cumplimiento de la Convención era para Gran Bretaña la base legal que reconocía a Juárez como presidente *de jure* de México. Éste fue el origen de la ruptura diplomática ejercida por aquel país.

Otro aspecto importante es que los funcionarios de Juárez fueron responsables de utilizar un lenguaje legalista, en un estilo oscuro que resultaba difícil de traducir pero sobre todo que no fue totalmente entendido por el comodoro Dunlop. Tan importante consideraron los británicos los tecnicismos o lagunas del derecho mexicano para evitar el cumplimiento de los contratos, que durante el imperio de Maximiliano, el cónsul británico George Glennie solicitó el uso del derecho internacional, en lugar del mexicano, para negociar y consolidar las razones y los montos de las existentes reclamaciones de súbditos británicos en contra del gobierno de México. Durante los años ochenta, Percy Doyle fue consultado por el Foreign Office sobre el problema de la deuda y de la manera en que podrían restaurarse las relaciones diplomáticas con México. En aquel tiempo él contestó que, entre otras cosas, cualquier acuerdo o convención redactada por abogados mexicanos debía ser analizada con precaución, estudiando cada una de las implicaciones de la terminología legal; asimismo, para evitar contratiempos posteriores, era indispensable que los negociadores tuvieran siempre a la mano una traducción español-inglés.

Para el gobierno británico la negociación llevada a cabo por Dunlop representaba una serie de problemas para la política exterior implementada por el Foreign Office. Era la primera vez, que a través de un oficial de marina de su majestad británica, Gran Bretaña procedía a proteger tanto los intereses de los tenedores de bonos de la Deuda de Londres como de la Convención Inglesa. En ellas había súbditos británicos pero también muchos otros que no lo eran, asunto este último de enorme trascendencia para las negociaciones de 1864 y las posteriores a 1867. Puede decirse que técnicamente el acuerdo no era una convención, porque, desde enero de 1858, Gran Bretaña solamente había reconocido a los dos gobiernos conservadores establecidos en la capital del país, sin embargo con el transcurso del conflicto y relativo al asunto de la deuda, Londres decidió entrar en negociaciones con el régimen liberal, el cual, en 1859, a lo sumo podía considerarse según el derecho internacional como una administración rebelde en poder de tan solo una zona geográfica de México.

Después de dos años de guerra civil, al gobierno británico realmente no le importaba qué facción ocupaba la capital del país. Lo único que buscaba eran pronto pagos y la promesa de una compensación a

futuro, por ello decidió cambiar de aliado al apoyar el partido que pensaba sería el ganador y afín políticamente a los principios liberales del gabinete palmerstoniano. Este apoyo más aparente que real a los beligerantes en la Guerra de Reforma no era de ninguna manera la autoproclamada neutralidad británica que, como principio general de política exterior, aplicaba el gobierno de su majestad, sino, como había sido señalado por Palmerston, era una política deliberada de intervención resultante “de consideraciones domésticas”. La falta de cumplimiento en los acuerdos con respecto a los problemas mexicanos había hecho necesario la implementación de la “Diplomacia Naval”.

La formación de las nuevas reclamaciones británicas

Esta sección analiza la importancia de tres robos y diversos abusos cometidos en contra de intereses británicos en México cometidos tanto por el gobierno de Miramón como por caciques liberales, más allá del control que trataba de ejercer Benito Juárez. Estas acciones proveen un excelente ejemplo acerca de la autonomía con que se manejaban las autoridades locales, ejemplos evidentes de la falta de dominio que como resultado de años de conflictos políticos caracterizó a los gobiernos mexicanos. Era la muestra evidente de la urgente necesidad de fortalecer al poder ejecutivo por vías legales como en la práctica.

Para mediados de 1860 las condiciones favorecieron los triunfos liberales pero nada era decisivo, puesto que ni liberales ni conservadores tenían la capacidad financiera-militar para obtener una victoria definitiva. Manuel Doblado como Jesús González Ortega, ambos caciques de Guanajuato y Zacatecas, respectivamente, decidieron ocupar una conducta de plata que pertenecía a los tenedores de bonos que iba en tránsito a Londres. El robo de Laguna Seca, en agosto de 1860, que importaba una suma por 1 127 424 pesos, fue usada para terminar rápidamente con la guerra.³⁵ Con el precedente de Laguna Seca, en noviembre, el presidente Miramón ordenó la confiscación “para efectos de guerra” de otra conducta de plata propiedad de súbditos británicos y guardada para su seguridad en la misión diplomática de Gran Bretaña (seiscientos mil pesos). Frederick Glennie, cónsul general en la ciudad de México y tenedor de bonos, amenazó a las autoridades mexicanas acerca de las severas consecuencias que implicaba el robo

³⁵ El dinero se utilizó para conseguir armas, pagar sueldos, lo mismo que comprar oficiales del bando conservador. El monto de plata robado en Laguna Seca representaba un cuarto de la deuda de la Convención Inglesa, lo que lo hacía un robo considerable.

de la sede diplomática. La acción fue considerada como una afrenta a la reina Victoria, se rompieron relaciones y se solicitó un pronto castigo para aquellos que habían ordenado ambas acciones.

A lo largo de 1860, el gobierno de Juárez no pudo cumplir con las condiciones de pago establecidas en la Convención Dunlop, en consecuencia se negoció otro acuerdo entre el ministro Ocampo y el capitán W. Aldham. El documento titulado “Memorándum para terminar con las dificultades que se han presentado en consecuencia de las infracciones cometidas en el Puerto de Veracruz y Tampico contra la Convención Dunlop”, estipulaba que las aduanas hipotecarían un diez por ciento adicional sobre todos los derechos de importación para cubrir los atrasos. Las nuevas asignaciones empezarían a cobrarse a partir del primero de enero de 1861. Asimismo establecía dos puntos cardinales, se declaraba que el gobierno mexicano estaba obligado a no tolerar futuras violaciones con respecto al cumplimiento de la Convención Dunlop y a destituir a cualquier empleado o autoridad pública que en el futuro cometiera algún atentado contra los términos del memorándum. Sin embargo, a principios de febrero de 1861 el gobernador de Tamaulipas, Juan José de la Garza, se apropió, en Tula, de otra conducta de plata en tránsito a Londres.

Los tres robos —Laguna Seca, Capuchinas y Tula— provocaron que en Gran Bretaña se llevara a cabo un estudio jurídico sobre el significado de tales acciones y las represalias que podrían aplicarse. Estas nuevas reclamaciones británicas se convirtieron en un objetivo primordial de las instrucciones dadas a todos los ministros británicos asignados a México, de 1861 en adelante. Es importante señalar que en particular los tres robos contravenían los artículos 8º, 10º y 12º del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, firmado en 1826, tratado que fue materia para ser discutido en 1866-1867 y, posteriormente, en el proceso de 1884-1886. La literatura que ha analizado la Intervención Francesa en México solamente ha señalado que los dos primeros robos molestaron al gobierno británico, sin distinguir que los tres episodios aunados a otros tantos surgidos en el periodo 1857-1867 constituyeron una nueva categoría de reclamaciones británicas, protegida desde su origen por el gobierno de Gran Bretaña. Finalmente, para el gobierno de lord Palmerston, en 1861 los tres episodios empeoraron los sentimientos de desconfianza prevalecientes en el gabinete inglés; eran el mejor ejemplo de cómo los gobiernos mexicanos se mostraban incapaces de ejecutar actos de soberanía interna y de consolidar un estado de derecho. La no aceptación de responsabilidad, sobre el robo de la misión británica —Capuchinas— y lo sucedido en Tula, eran muestras fieles que la administración liberal no intentaba cumplir con

las disposiciones de las convenciones diplomáticas que, en la óptica del Foreign Office, eran la base legal con la cual Gran Bretaña había reconocido al de Juárez como un gobierno legítimo. Por fallar en el cumplimiento de tales acuerdos, las autoridades mexicanas estaban dañando sus propias bases de existencia y de la relación bilateral.

La suerte corrida por las conductas de plata materializó los temores de Percy Doyle acerca de la inseguridad que resultaba de reunir grandes cantidades de plata, en lugar de enviar pequeños y constantes pagos a los tenedores de bonos. Por otro lado, era la mejor justificación para el proyecto del ministro Otway en el sentido del establecimiento de una legítima y poderosa monarquía en México. Las tres apropiaciones fueron consideradas como contrarias a los principios de civilidad y una muestra de que la comunidad internacional no podía fiar en ningún régimen mexicano. Desde los años treinta, las potencias europeas progresivamente se fueron convenciendo de que ni las administraciones federales, ni las centralistas, como tampoco las conservadoras ni las liberales, eran sujetas de confianza, tampoco eran capaces de establecer una estabilidad necesaria para su propia gente como para la inversión extranjera. La guerra civil, llamada de Reforma, alargó la suspensión de pagos de sus deudas y provocó nuevas situaciones de conflicto que dieron otros argumentos a las potencias europeas para llevar a cabo una intervención.

El Foreign Office le preguntó a Robert Phillipmore, especialista en asuntos jurídicos internacionales, una interpretación acerca de si debería considerarse como un robo violento la apropiación, por un gobierno de facto, de dinero propiedad de particulares el cual había sido depositado en la misión británica para su resguardo y administración:

Mi opinión es que éste no es el caso de un gobierno cuya autoridad sea invocada para que legítimamente trabaje y proteja a sus súbditos contra la mala fe de un estado extranjero que no está pagando sus deudas legítimamente contraídas con aquellos súbditos. Es algo diferente, es el caso de un gobierno el cual sus súbditos le han implorado que obtenga una reparación contra el resultado de atentados y de robos violentos; si alguna vez los súbditos británicos en el extranjero han tenido el derecho de pedir la protección de su gobierno, sin duda este caso es con mucho un ejemplo pertinente [...] Es más, el gobierno de Gran Bretaña está totalmente autorizado por el derecho internacional para demandar una reparación inmediata en este caso.³⁶

³⁶ Carta de Robert Phillipmore al Foreign Office, 28 de diciembre de 1860, FO.50. 329

Inglaterra no precipitó acciones hostiles en contra de México, esto indicaba que el régimen de Palmerston tenía la esperanza de que finalmente el conflicto tuviera un arreglo satisfactorio. Después de tres años, la guerra civil había resultado más larga y más violenta de lo que se había anticipado en enero de 1858; la conclusión se dio con una victoria liberal. Las autoridades británicas pensaban que una vez establecido el gobierno de Juárez en la ciudad de México, su administración estaría en la posibilidad real de cumplir con los compromisos que había adquirido entre 1859 y 1860. El recientemente nombrado encargado de negocios George Mathew empezó negociaciones con el ministro de Relaciones, Francisco Zarco. El primero claramente expresó que Gran Bretaña esperaba la reanudación de pagos y Zarco aseguró que el objetivo del gobierno mexicano era cumplir con las condiciones de los tratados, asimismo le informó que el presidente estaba conforme con la idea británica (propuesta por Doyle) de crear una comisión mixta que examinara todas las reclamaciones británicas y estudiara una forma realista para que el país pudiera pagar la totalidad de los montos, tomando en cuenta las limitaciones del presupuesto federal. Al mismo tiempo señaló que las autoridades del gobierno liberal accedían a que fuera negociado otro tratado de amistad y comercio con Gran Bretaña, en particular hacer importantes precisiones al capítulo referente a la prohibición en la exigencia de préstamos forzados a los extranjeros. Para esta importante negociación indicaba Zarco, era necesario que el gobierno británico nombrara un ministro plenipotenciario ante el gobierno de México.³⁷

Charles Lennox Wyke y la Convención Puebla

Esta sección se refiere al trabajo realizado por Charles Wyke, ministro plenipotenciario en México entre 1861 y 1862.³⁸ En 1862 su preocupa-

³⁷ Carta de Francisco Zarco a George Mathew, ciudad de México, 21 de marzo de 1861, en Gloria Grajales, *op. cit.*, p. 49-52.

³⁸ Charles L. Wyke: encargado de negocios en Haití, 1845; ministro para Guatemala y Centroamérica, 1852-1859; ministro extraordinario para México, 1861-1862; ministro en Hannover, 1866; Dinamarca, 1867; Portugal, 1881, en *The Foreign Office List Containing the Date of Appointments and a Statement of the Services of Each Member to that Office*, Londres, Harrison e hijos, 1882. Debe ser recordado que Wyke permaneció en desgracia en Gran Bretaña de 1863 a 1866. Sin embargo viendo el declive del imperio de Maximiliano y recordando los esfuerzos de Wyke en 1862, el Foreign Office lo recompensó al reincorporarlo al servicio exterior pero ahora en las misiones británicas en Europa. George Bansitart decía que un nombramiento diplomático en Hispanoamérica, más que una promoción significaba un descenso.

ción fue prevenir que Gran Bretaña se viera envuelta en el proyecto monárquico que se fraguaba en las cancillerías europeas. Fue removido de su puesto a finales del año porque sus actos y negociaciones con Manuel Doblado estaban en oposición a la realización de dicho plan; ya para entonces la idea de la monarquía en México había sido completamente aceptada por el primer ministro Palmerston y el secretario de Relaciones Russell. Desde la perspectiva mexicana, la actitud de Wyke cambió de una confrontación inicial con el gobierno de Juárez a una comprensión realista acerca de los asuntos mexicanos, un entendimiento de los procedimientos seguidos por los negociadores mexicanos y británicos y, finalmente, la elaboración de una interpretación del contexto internacional que rodeaba el tema de la deuda mexicana. El objetivo de su trabajo fue negociar con españoles y norteamericanos para contravenir las posibilidades de instituir el proyecto monárquico, que era apoyado por Francia pero también contaba con el visto bueno, franco o hipócrita, de otros gobiernos europeos como el suyo.

La justificación del trabajo diplomático desarrollado por Wyke durante casi dos años en México se basó en “Las instrucciones diplomáticas”, elaboradas por el Foreign Office y revisadas con minuciosidad por John Russell. El documento es importante porque incluye de una manera clara y precisa los temas que habían caracterizado las negociaciones bilaterales y porque tanto los argumentos como las peticiones habían sido sustentadas bajo los principios del derecho internacional. En las instrucciones diplomáticas se encuentran incluidos los temas que definían el conflicto, y que perfilan las razones por las cuales se verificó la ruptura completa entre los dos gobiernos.

Russell señalaba que la política británica relativa a México se había sostenido en la creencia de la no intervención, en donde la república era vista como una entidad libre e independiente. Ello quería decir que el país se encontraba en una posición para arreglar los asuntos de la administración pública, “para mantener una paz interna y para ejecutar sus compromisos internacionales sin la intervención activa de alguna potencia extranjera”.³⁹ Gran Bretaña había reconocido a México como un país independiente con gobiernos soberanos, sin embargo, de los años treinta en adelante las administraciones mexicanas habían fallado en el cumplimiento de los estándares mencionados anteriormente. Y agregaba que no había sido la costumbre de los gobiernos británicos intervenir de manera autoritaria a favor de aquellos que habían escogi-

³⁹ Instrucciones, lord John Russell a sir Charles L. Wyke, Londres, 30 de marzo de 1861, FO. 414.22 (Documentos Confidenciales).

do invertir sus capitales en países extranjeros, pero debía reconocerse que los tenedores de bonos mexicanos habían sufrido grandes pérdidas como resultado de una intermitente suspensión de pagos. La situación actual era más grave porque “el gobierno constitucional de México ha concluido con los señores Dunlop y Aldham acuerdos los cuales han adquirido el carácter de una obligación internacional”.⁴⁰ Lo anterior hace sobresalir dos asuntos: el reconocimiento de la situación especial de los tenedores de bonos mexicanos y las implicaciones de las convenciones de 1859-1860.

El discurso de política exterior seguido por el Foreign Office y repetido por los historiadores británicos sostiene que la intervención militar fue en casos excepcionales, sin embargo, una lectura del siglo XIX referido a la historia de las deudas, en particular de 1848 en adelante, pone en evidencia que Gran Bretaña actuó muchas veces de manera agresiva a favor de sus intereses económicos alrededor del mundo. Por otro lado, la interpretación que en 1861 le da Russell al régimen de Juárez como gobierno constitucional cuando éste, en el pasado, había aceptado tanto las condiciones de la Convención Dunlop como las del memorándum Aldham, resulta interesante, porque siempre el gabinete de Londres, a lo sumo, había considerado la administración liberal como la autoridad *de facto* establecida en el puerto de Veracruz. La administración de Juárez no había sido internacionalmente reconocida como el gobierno constitucional de México puesto que no estaba asentada en la ciudad capital y porque durante la guerra civil (1858-1860) habían existido otros gobiernos —los de Zuloaga y Miramón— que habían sido reconocidos como legítimos por las potencias europeas. Por todo ello, a pesar de que a lo largo del conflicto Juárez se proclamaba a sí mismo el presidente constitucional interino de la república, sabía que dicha “legalidad” era precaria y ello se debía a un análisis riguroso de las consecuencias jurídicas del golpe de Estado de Comonfort en contra de la Constitución de 1857. Esta situación, aunada a los compromisos que sobre el pago de la deuda inglesa había adquirido, Juárez no se alucinó y preparó las elecciones federales que fueron llevadas a cabo en mayo de 1861.

Benito Juárez fue declarado presidente constitucional de México el 11 de junio. Ello es de vital importancia para las siguientes situaciones: relativo a la ley del 17 de julio que suspendió por dos años el servicio de todas las deudas mexicanas; relativo al texto que constituye la Convención de Londres, de octubre de 1861, y que fuera negociada

⁴⁰ *Idem.*

por España, Francia y Gran Bretaña; relativo a las condiciones que fueron discutidas entre Manuel Doblado y Juan Prim, y que dieron lugar a los preliminares del Tratado de la Soledad, de marzo de 1862, y, finalmente, relativo al estatus de presidente constitucional en la figura de Juárez que resulta de primera magnitud para el análisis de los argumentos mexicanos, británicos y de los tenedores de bonos en 1867, una vez que el imperio de Maximiliano había desaparecido y el gobierno republicano decidió establecer dos políticas de estado: la primera relativa al tema que significaba la ruptura de relaciones diplomáticas entre México y las potencias europeas, y la segunda, acerca del origen, naturaleza, y compromisos adquiridos para el pago de la deuda que México tenía con sus distintos acreedores. De 1861 a 1872, Benito Juárez se impuso como el presidente constitucional de México, durante tal lapso no era, ni permitió ser considerado como un rebelde faccioso. Las potencias europeas desestimaron esta situación y, particularmente, Gran Bretaña reconoció el régimen imperial de Maximiliano cuando éste se consolidó en la ciudad de México y el de Juárez transitaba hacia los confines fronterizos del país. Las consecuencias de dicho procedimiento para los liberales fue un error, aunado al triunfo liberal republicano determinaron la ruptura de México y Gran Bretaña entre 1867 y 1884.

Pero volviendo a los inicios de 1861, las instrucciones diplomáticas recibidas por Wyke reflejan que el gobierno británico consideraba la cuestión de las últimas reclamaciones británicas como un asunto separado. El episodio del robo de las conductas de plata, en particular el atentado contra la misión británica, fue considerado como una reclamación sobresaliente: “El gobierno de su majestad británica no admitirá como excusa o indecisión, el pretexto de que el robo fue cometido por el anterior gobierno, su majestad británica no puede admitir que el partido que cometió el mal es el único responsable. Gran Bretaña no reconoce que un partido constituya la República”.⁴¹

Las instrucciones de Russell, de marzo de 1861, representan el punto de vista del gobierno británico, el cual siguió actuando de acuerdo con los compromisos adquiridos y siguiendo lo que al respecto norma el derecho internacional.⁴² Esta perspectiva de los asuntos mexicanos pre-

⁴¹ Carta de Russell a Wyke, Londres, 30 de marzo de 1861, FO.414.22 (Documentos Confidenciales).

⁴² “Examinando el carácter del estado como una permanente organización, los apuros financieros, aunque serios no son una excusa válida para la completa cancelación de las deudas externas. Tampoco un cambio en su régimen libera al estado de anteriores compromisos. Aún cuando un estado pierde su personalidad al ser anexado por otro, el sucesor

cede a la ruptura de las relaciones diplomáticas. Juárez no reconocía como propio el robo de Capuchinas, pero siempre estuvo dispuesto a pagar la suma confiscada en Laguna Seca. Sin embargo, el panorama se complicó cuando el gobernador De la Garza, de Tamaulipas, se apropió en Tula de otra conducta. Ambos atracos fueron cometidos por bandos contrarios, pero los dos eran una flagrante violación al artículo tercero del memorándum Aldham y una muestra evidente de cómo las autoridades locales actuaban de una manera independiente al poder ejecutivo federal, poniendo en riesgo las convenciones internacionales que la República tenía con otros gobiernos y aumentando con ello las posibilidades de una confrontación extranjera. A lo largo de la Guerra de Reforma y durante el Segundo Imperio, Juárez comprendió la importancia de controlar a los gobernadores estatales y comandantes militares, y la necesidad de cooptar los diversos intereses locales. La política que quiso imponer fue reconciliar federalismo en teoría con centralismo en la práctica, todo ello con la idea de lograr un control a nivel nacional y preservar la integridad del país y los intereses que se consideraban realmente del Estado mexicano.

El gabinete de Benito Juárez comprendió la legitimidad de las preocupaciones británicas, sin embargo, a lo largo de 1861 los ministros de relaciones exteriores, Zarco, Zamacona y, finalmente, Doblado, cuestionaron la obligatoriedad del pago del robo de Capuchinas. Le indicaron a Wyke que el robo ideado por el gobierno de Miramón se había debido a las condiciones extremas provocadas por la guerra civil. Fueron más allá y acusaron que el conflicto hubiera sido menos cruel, menos largo y menos costoso, si en 1858 las potencias europeas se hubieran abstenido de otorgar pleno reconocimiento a la administración conservadora de Félix Zuloaga, sabiendo pero ignorando la existencia del régimen liberal, el cual estaba luchando para reinstaurar el orden constitucional. Finalmente, en noviembre de 1861, al igual que en tiempos de Arista, veinte años antes, el gobierno juarista reconoció el pago de dicha deuda bajo la inminente ocupación del territorio por parte del ejército español.

Otra lectura interesante del documento de Russell se refiere a los asuntos económicos, éste revela información extensa y certera combi-

está obligado por las deudas en que incurrió el otro”, en Edwin Borchard, *op. cit.*, p. 118. Esta definición es interesante para el debate en este libro, no por lo que se refiere a la cancelación de las deudas, porque hasta antes de 1864 ninguna administración mexicana forzó los asuntos hasta tal punto, sino en relación con la legalidad o falta de ella, cuando un régimen contrata deudas las cuales pueden dañar la existencia de ese mismo Estado. ¿Son positivos esos créditos y merecen ser pagados?

nada con un interesante análisis de los problemas domésticos. El gobierno británico sabía que el régimen de Juárez, a partir de la Leyes de Reforma, pensaba aplicarlos llevando a cabo la nacionalización y venta de los bienes raíces de la Iglesia Católica, con la cual el secretario pensaba se crearía un fondo donde los acreedores británicos deberían ser recompensados con una porción de las sumas recabadas. Es importante remarcar que los tenedores de bonos como el gobierno británico estaban siguiendo la misma táctica aplicada en 1837 y 1850. En 1837 los tenedores de bonos de la Deuda de Londres recibieron el derecho de obtener en compensación como garantía terrenos baldíos en los estados de California y Nuevo México. En 1850 los acreedores reclamaron una participación del dinero, que como indemnización de los territorios perdidos, Estados Unidos habían suscrito con el gobierno mexicano. Es digno de notar que el gobierno de Juárez compartía este punto de vista y ello se encuentra de alguna manera apuntado en la ley del 17 de julio de 1861, relación entre ambos documentos que ha sido pasada por alto desde aquellos tiempos por los estudiosos del tema.

Finalmente Russell solicitaba al gobierno mexicano el establecimiento de la libertad religiosa, la posibilidad de construir iglesias protestantes y que sus súbditos pudieran ser enterrados en cementerios preestablecidos. La parte mexicana estaba de acuerdo con tales peticiones, no solamente por convencimiento sino porque los liberales mexicanos querían obtener el apoyo del gobierno liberal de Palmerston; querían establecer un sentimiento de afinidad. Después de décadas de levantamientos militares y tres años de guerra civil, México merecía comprensión y para los primeros meses de 1861 la política de Russell iba dirigida en ese sentido. Para hacer más precisas sus observaciones, Russell recibió importante información acerca de los ingresos mexicanos ya hipotecados

En este momento en Veracruz, no menos del 77 % de los impuestos de importación son reclamados por los acreedores extranjeros: 27 % reclamado por los tenedores de bonos de la Deuda de Londres, 24 % reclamado por la Convención Inglesa (escasamente existen súbditos británicos), 10 % para reponer los atrasos de la casa de moneda de Guanajuato, 8 % para la convención francesa. Los tenedores de bonos podrían salvar su capital si acordaran suspender temporalmente el pago de intereses y el establecimiento de una tasa más equitativa, la cual podría ser la base para mejorar los ingresos.⁴³

⁴³ Carta de George Mathew a Russell, ciudad de México, 12 de mayo de 1861, FO.414.22.

Es evidente que el gobierno mexicano, el cual basaba sus ingresos de los impuestos cobrados al comercio de importación, no podía sobrevivir cuando el 77% de los ingresos ya estaba destinado a los acreedores. Es digno de notarse que la apreciación de Mathew incluye los montos destinados a la importante deuda española, como a los créditos referidos a la deuda interna. La bancarrota del gobierno mexicano era una cuestión de tiempo o en el mejor de los casos su incapacidad para pagar puntualmente el servicio de la deuda ponía en relieve la necesidad de que los acreedores unilateralmente concedieran un plazo de gracia.

El 17 de julio de 1861, el gobierno de Benito Juárez promulgó un decreto por el cual se suspendía por dos años el servicio de las deudas que México tenía con acreedores internos y extranjeros. El régimen liberal enfrentaba la bancarrota del estado.⁴⁴

Lo que la literatura ha llamado acerca de la intervención francesa en México como la Ley de Suspensión de Pagos es considerada en este estudio como el punto de quiebre, el cual termina con un largo periodo entre 1828 y 1860, caracterizado por constantes negociaciones, por diversas conversiones de la deuda y por pagos intermitentes que al final exasperaron tanto a los tenedores de bonos como al gobierno británico. La ley de julio de 1861 fue una moratoria oficial del gobierno mexicano, fue una negativa temporal del pago del servicio de todas las deudas, pero de ninguna forma una repudio de ellas. Mientras la historiografía que ha analizado el episodio solamente ha enfatizado la sus-

⁴⁴ “La bancarrota estatal se presenta cuando un estado viola los derechos del acreedor, con o sin una declaración expresa, por fallar en todo o en parte en el desempeño de sus obligaciones como deudor”, en Von Heckel, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, p. 540, citado por Edwin Borchard, *op. cit.*, p. 115; “La suspensión de pagos es frecuentemente evitada por los acreedores al acceder reestructurar la deuda. Este procedimiento es preferible para evitar tener “malas deudas” (irrecuperables) en los estados de cuenta [...] Los países, como deudores soberanos no pueden llegar a estar en bancarrota [...] el elemento disuasivo para declarar la suspensión de pagos es que ello hará en el futuro muy difícil obtener futuros préstamos”, en John Black, *Oxford Dictionary of Economics*, Oxford University Press, 1997, p. 113. Ambas citas resultan interesantes porque muestran una perspectiva decimonónica y otra del siglo XX. Para los políticos y agentes de finanzas del siglo XIX un estado podía llegar al estado de bancarrota. En cambio para Black, quien sigue las reglas económicas contemporáneas, el estado no puede alcanzar tal posición porque en su territorio soberano, en su gente y en general en su infraestructura se encuentran los elementos para que en un corto tiempo pueda cumplir con sus compromisos financieros. Es interesante el argumento de que el acreedor debe mostrarse flexible en las condiciones negociadas para reestructurar las deudas en suspensión de pagos. Lo contrario lo pone en el peligro de no recuperar su inversión. Finalmente Black sostiene que la peor consecuencia de una suspensión de pagos es que el estado pierda su crédito en los principales mercados, como le sucedió a México a partir de 1830.

pensión de pagos, lo cual constituye el tópico del artículo primero, aquí se examinará el contenido de toda la ley. Ello es, porque los temas incluidos en el decreto eran una respuesta a las propuestas y preocupaciones que habían expresado tanto los diplomáticos británicos como las autoridades mexicanas a lo largo de la guerra civil.

En su parte introductoria, el texto del decreto señalaba que las obligaciones que sobre el pago de la deuda tenía México con sus acreedores, su cumplimiento hacía peligrar la existencia del gobierno. Más aún, se había considerado que el servicio puntual de la deuda estaba poniendo en riesgo todo el programa liberal de cambios, proyecto que era importante económicamente, tanto para los acreedores como indispensable para el establecimiento de “un gobierno nacional”. El artículo 2 establecía un asunto cardinal: el gobierno recuperaba por completo el producto de los ingresos recolectados en todas las aduanas marítimas y fronterizas.⁴⁵ El artículo 3 señalaba que dentro de un mes, el gobierno formularía y publicaría una estimación económica de todos los gastos corrientes en los que estaba comprometido el gobierno. El artículo 6 instituía la creación de un comité de finanzas compuesto por un presidente, dos miembros nombrados por el gobierno y por lo menos dos personas designadas por los acreedores de la nación. El objetivo del comité era la elaboración de una suma real de todas las deudas reconocidas y de un programa realista que permitiera a México cumplir efectivamente con sus compromisos financieros. Las atribuciones del comité serían las siguientes:

1) Para el pago del préstamo hecho en Londres y el de las convenciones extranjeras; 2) para pagar a los acreedores no incluidos en la ley del 30 de noviembre de 1851; 3) para pagar los créditos jurídicamente válidos en contra de la nación hasta el 30 de junio de este año; 5) para administrar y vender las propiedades nacionalizadas de la Iglesia; 7) para distribuir todos los fondos recolectados entre los acreedores de la nación. El producto de la supresión y venta de los conventos será aplicado a favor de los acreedores de Laguna Seca y una vez cubierto los presupuestos destinados a los conventos de monjas, el resto será distribuido entre los acreedores de las convenciones extranjeras.⁴⁶

Finalmente y haciendo frente a un problema que ya afectaba tanto las finanzas del gobierno como el cumplimiento de los tratados in-

⁴⁵ *Foreign and State Papers, 1861-1862, op. cit.*, p. 294. Solamente entre 1868 y 1881 los ingresos aduanales se vieron mayoritariamente libres de hipoteca para cubrir el pago de la deuda externa.

⁴⁶ *Idem.*

ternacionales, el artículo 15 prevenía a los gobernadores estatales de no intervenir en la recolección de cualquier ingreso federal. Con ello se daba respuesta a las críticas formuladas por extranjeros y mexicanos en torno a la libertad con la cual se manejaban tales autoridades y para cumplir con lo formulado en el memorándum Aldham. Por otro lado, el artículo 15 se interpretaba como el intento de un régimen por establecer un sistema de recolección de impuestos en aquellos territorios difíciles de ser controlados por el centro. La misión era también el manejo efectivo de todas las aduanas y en particular las del noreste, cuyos beneficios económicos eran evidentes como resultado del comercio local fortalecido por el bloqueo marítimo impuesto por las fuerzas de la Unión a los puertos confederados en el marco de la Guerra de Secesión.

El ministro de Francia, Dubois d'Saligny, que al mismo tiempo representaba los intereses de la misión española, y el de Gran Bretaña, Charles Wyke, se enteraron del contenido de la ley cuando leyeron los periódicos mexicanos; los representantes no fueron oficialmente informados antes de la promulgación y difusión pública de la ley. Ambos diplomáticos criticaron el contenido del artículo uno y amenazaron al gobierno de Juárez de una ruptura de relaciones y de una inmediata intervención militar en el caso de que no se derogara el edicto de inmediato.

Décadas atrás y hasta ahora, la historiografía sobre la Intervención ha continuado señalando que el origen de la ruptura fue el contenido del artículo primero, y de aquí se infiere que debido a la ley dio comienzo la aventura imperial de las potencias europeas en contra del gobierno mexicano. Por su lado, la historia oficial ha dado su propia versión y solamente ha enfatizado los argumentos expuestos en la introducción de la ley, en el sentido de que el servicio de la deuda había puesto en peligro la existencia de la administración juarista y el triunfo de la reforma liberal. Ello es parcialmente correcto, porque la historiografía ha fallado en distinguir que la ley de julio de 1861 fue un craso error del gobierno de Juárez porque actuó de una manera unilateral. Fue un equívoco porque no buscó previamente la opinión de los agentes de los tenedores de bonos y de los ministros extranjeros para exponerles las poderosas razones que obligaban a la administración liberal a dar tal paso. Era una medida radical para un momento de crisis pero al mismo tiempo fue un clásico madrugete mexicano.

La ley significaba un desconocimiento de los acuerdos firmados en Veracruz. De conformidad con la perspectiva de los gobiernos de Francia y de Gran Bretaña, la suspensión de pagos era una violación a los términos negociados durante dos años: 1859 y 1860. Peor aún, la

ley en cuestión equivalía a un desconocimiento de la Convención Dunlop, que era para las potencias europeas la base legal por la cual se había reconocido al gobierno de Juárez como la autoridad legítima del país. En este sentido Charles Wyke estaba en lo correcto cuando sostuvo que la suspensión de pagos significaba la ruptura de relaciones, porque el servicio de la deuda era una condición *sine qua non* de las instrucciones formuladas por el Foreign Office con respecto a la problemática mexicana. Zarco sabía perfectamente que el reconocimiento del gobierno liberal mexicano se fundamentaba en la promesa de pagos puntuales y otras condiciones establecidas luego de años de discusiones. Juárez y sus ministros, abogados todos ellos, fallaron al anteponer la suspensión de pagos en el artículo primero y no buscar un lenguaje jurídico apropiado para evitar una confrontación directa. Por sí mismo el procedimiento era otro error de la administración mexicana.

En otro sentido debe ser señalado que la llamada Ley de Suspensión de Pagos no desconoció las deudas que México tenía, tal procedimiento hubiera sido completamente ilegal y contrario a los principios de derecho sancionados por la comunidad internacional. El decreto reconocía y enumeraba la existencia de todas las deudas legítimas hasta el 30 de junio de 1861; el sentido de la resolución era buscar una manera realista de hacer pagos puntuales. Para ello, como lo señalaba el artículo 3, era necesario hacer un estudio realista de los ingresos y de los gastos del gobierno mexicano, lo anterior sería la base de una genuina negociación. Esto último también estaba en el texto de la Convención Dunlop pero puesto en un lenguaje jurídico muy oscuro. La misma idea años atrás ya había sido presentada al Foreign Office por el ministro Percy Doyle y por el encargado de negocios George Mathew. En este sentido, Londres no podía argumentar inadvertencia. Dirigido a otro interlocutor importante del problema de la deuda, ya en Gran Bretaña Percy Doyle le escribió a Thomas Baring (director de la casa bancaria Baring Bros., 1848-1873) señalándole que no solamente era imperativo hacer un estudio certero sobre los montos de las deudas y los fondos destinados para su pago, sino la necesidad de saber la nacionalidad de los tenedores de bonos y las características de las nuevas reclamaciones británicas, a partir de 1852, deuda cuya validez era todavía incierta.⁴⁷

⁴⁷ La Convención Inglesa de 12 de julio de 1861 estaba compuesta por 48 personas que reclamaban el pago de 4 174 280 dólares equivalentes a 834 856 libras (Charles Wyke a Russell, ciudad de México, 26 de julio de 1861, FO.414.22). Algunos de los nombres son importantes por sus diferentes conexiones con las administraciones mexicanas: Charles Byrn 1 117 000 pesos, súbdito británico y tenedor de títulos de la deuda española; los hermanos

El gobierno mexicano, al revisar sus obligaciones sobre el pago de la deuda que era el resultado de diversas convenciones, acuerdos y demás negociaciones, que iban más atrás de la Guerra de Reforma, había comprendido que era necesario crear un comité de finanzas que estudiara a fondo el problema. Éste era el sentido del artículo 6 y, como ya se ha anotado en este capítulo, el proyecto no era nuevo. El gobierno británico había hecho un estudio propio que mostraba los siguientes datos:

Año	Fondo de amortización	Interés anual	Asignaciones aduanales
1851	Doyle 5%	3%	12%
1852	Doyle 5%	3%	15%
1857	Doyle 6%	4%	15%
1858	Otway 6%	6%	16% (no reconocida)
1859	Dunlop 6%	6%	24%
1860	Aldham 6%	6%	29% ⁴⁸

Estos datos, que solamente se refieren a la Convención Inglesa, muestran que la reducción en dos puntos aceptada por los tenedores de bonos en 1851 se terminó seis años después cuando la suspensión de pago era ya intolerable. Por otro lado, el porcentaje de los montos hipotecados en las aduanas creció cerca del 140% en el lapso de nueve años. Esto preocupaba a las autoridades mexicanas y a los diplomáticos británicos (véase comentarios de Mathew en cita 40), y, por otro lado, como ya se mencionó anteriormente, esta forma de reasignación de pagos era un proceso equivocado porque podría llevar a la quiebra y a la suspensión total de pagos, situación que no convenía a nadie y menos

Martínez de Río 417 000, comerciantes y ciudadanos de Colombia, México y de Gran Bretaña; Francisco Lazárraga 368 000 pesos, súbdito español; Tomás Murphy, 206 000 pesos, ministro mexicano en Londres y artífice de las pláticas y acuerdo de 1846 que estableció el monto de la Deuda de Londres, el cual se convirtió en la base de la renegociación durante el gobierno de José Joaquín de Herrera de 1850. Durante el imperio de Maximiliano, Murphy estuvo en las discusiones con los representantes británicos que pretendían establecer la validez de las nuevas reclamaciones británicas; Alexander Grant, \$100 000, comerciante y tenedor de bonos, informante lo mismo de Baring que del Foreign Office. En diversas ocasiones acusó a distintos vicecónsules honorarios británicos que se encontraban en puertos mexicanos de promover el contrabando, actividad que ponía en riesgo los pagos de las deudas; Martín Carrera, expresidente de México y dueño de grandes extensiones de tierra en el valle de México; Manuel Romero Rubio, \$56 000, ministro durante el gobierno de Lerdo de Tejada y después durante el de Porfirio Díaz; José Velázquez de León, \$27 000, secretario privado de Maximiliano, terminó las negociaciones con Glyn Mills en 1864 y participó en la conclusión del Tratado de Miramar del mismo año.

⁴⁸ *British and Foreign State Papers, 1861-1862, v. 52, p. 359.*

a México. Puede decirse que la ley de julio de 1861 contrasta con la Doctrina Republicana de 1867 porque la primera solamente planteaba una suspensión de pagos temporal, en cambio la segunda desconocía los importantes préstamos realizados entre 1864 y 1867; asimismo porque eliminó el carácter diplomático que había adquirido la deuda mexicana de Londres, negociación que en su origen había sido un contrato privado pero lleno de connotaciones políticas.

El procedimiento revelaba una parte del radicalismo que caracterizó a Juárez como presidente de 1858 a 1872. La ley fue criticada por miembros de su propio gabinete, por los políticos liberales y por la prensa. El método de Juárez iba de una aparente inactividad al jacobinismo. La ley de julio 17 de 1861 era una medida extrema que reflejaba la ansiedad del momento. Hemos señalado que las autoridades mexicanas fueron culpables de la declaración unilateral de suspensión de pagos sin haber informado o entrado en negociación con los agentes y los diplomáticos de Francia y Gran Bretaña. Éstos, por su lado, reaccionaron lógicamente con respecto al sentido del artículo uno sin hacer un análisis de las múltiples ventajas que implicaba la concepción total de la ley. La ruptura de relaciones anglo-mexicanas a partir de 1861 duró veintitrés años con consecuencias que condicionaron el desarrollo de México hasta ya entrado el siglo XX. El plan político de establecer en el país un sistema de gobierno distinto, conceptualizado como responsable y capaz de cumplir con sus acuerdos internacionales, encontró su mejor pretexto en dicha ley. Era el momento de implementar un proyecto intervencionista.

De julio a octubre de 1861, una lectura multilateral de la correspondencia diplomática entre Londres, París, Washington y Madrid, aunado a cartas escritas por los tenedores de bonos los cuales pedían medidas de coerción y que fueron expuestas durante los debates en el Parlamento, todas ellas revelan que la intervención armada en contra de México era un tema dado por consumado. La prensa británica argumentaba el tipo de medidas coercitivas y en un documento titulado “Comerciantes mexicanos y acreedores urgen la intervención en beneficio de los intereses británicos en México” se sugería que una ocupación armada inglesa con la cooperación de Francia, para convertir a México en un protectorado compartido, sería un legítimo intento para rescatar al país del estado de degradación en que se encontraba.⁴⁹

⁴⁹ FO.50.358, Londres, 30 de septiembre de 1861; “En 1865 cerca del 52 % de los miembros del parlamento era comerciantes, industriales y hombres de finanzas, mientras que solamente el ocho por ciento de los miembros del Reichstag, en 1871, provenían de tales círculos”, en Paul Kennedy, *The Realities Behind Diplomacy: Background, Influences on British*

La guerra civil, la incapacidad para cumplir con los términos de los tratados internacionales, finalmente produjo la intervención extranjera. Esta situación con mucha antelación había sido señalada como probable y especialmente temida por diversos miembros del partido liberal.

La Convención de Londres, del 21 de octubre de 1861, firmada por los representantes de España, Francia y Gran Bretaña, era un documento cuya base eran principios generales que lo mismo podía dar lugar a reclamaciones jurídicamente válidas como a medidas extravagantes. Se establecía que una fuerza naval conjunta, combinada con cuerpos militares de tierra sería despachada a las costas de México para formar un bloqueo de los puertos y bahías, asimismo ésta serviría para capturar y ocupar fortalezas y establecer posiciones militares. Se expresaba que las fuerzas aliadas invitarían a las autoridades mexicanas para entrar en negociaciones tendientes a solucionar los daños sufridos por los súbditos de las potencias firmantes, y para que se cumplieran las condiciones de los acuerdos firmados entre ellas y México. Se aclaraba que las fuerzas armadas no serían utilizadas para otro propósito, sino únicamente para la protección de la vida y la propiedad de los súbditos residentes en el país. Las potencias se comprometían a no buscar para ellas mismas territorio alguno, ni ventajas especiales, ni tampoco intentar por la fuerza en intervenir en la libertad que los mexicanos tenían de escoger la forma de gobierno que desearan. Finalmente, las potencias europeas invitaban a Estados Unidos para agregarse a la intervención.⁵⁰

Se ha señalado que, bajo ciertas circunstancias como es el caso de diversas suspensiones de pago o la falta de compromiso para cumplir con lo estipulado en las convenciones, ambas posiciones pudieran dar lugar a una intervención a favor de los acreedores afectados. Por otro lado y de acuerdo con el derecho internacional, éste subraya que un gobierno se hace responsable de la implementación de medidas de fuerza cuando en las cortes locales los acreedores extranjeros son discriminados frente a los acreedores nacionales. Pero aquí se ha demostrado que éste no era el caso mexicano de 1861, porque la ley de julio claramente enfatizaba que la suspensión afectaba a todas las deudas

External Policy, 1865-1980, Londres, George Allen & Unwin, 1981, p. 3. Los datos pueden ser comparados con la integración del parlamento británico cuatro años antes cuando se estaba discutiendo la suspensión mexicana. El ascendente de los tenedores de bonos, aunque suficiente para influenciar, no lo era para comenzar una aventura militar que estaba destinada a la institución de un poderoso gobierno monárquico.

⁵⁰ "London Convention", Londres, 21 de octubre de 1861, FO.50.358.

y por lo tanto lo mismo sucedía a los acreedores nacionales como a los extranjeros. Los británicos señalaban que la intervención no se estaba dando a favor de una reclamación en particular de los tenedores de bonos, sino que se basaba en la equidad jurídica internacional.⁵¹ En este sentido, agregaban, los principios del derecho estipulan que la responsabilidad es generada cuando un estado en suspensión de pagos viola un acuerdo internacional.⁵² De conformidad con esta postura, la ley de julio de 1861 era una violación a la Convención Dunlop que para Londres era la base de la relación bilateral.

La ruptura precipitada de Wyke fue la respuesta al artículo primero de la ley, la cual echaba por tierra el esquema de pagos producto de arduas negociaciones con las autoridades mexicanas. Más aún, la ruptura de relaciones era el procedimiento resultante de su interpretación con respecto a las instrucciones diplomáticas elaboradas por Russell. La Convención de Londres fue el resultado de menos de dos meses de negociaciones, tomando en consideración el tiempo entre la fecha de expedición de la ley mexicana y la fecha en que se recibieron los reportes diplomáticos allá en Europa (aproximadamente treinta días). Los gobiernos de París, Madrid y Londres sancionaron la intervención como una política de estado. En el discurso de apertura de las sesiones del parlamento —que es un documento elaborado por el primer ministro y que enumera las políticas del gobierno en turno—, la reina Victoria no mencionó la suspensión de pagos por parte de México como la razón que daba pie a los argumentos de la Convención de Londres. El asunto esgrimido por la monarca era una mención detallada de los abusos cometidos por los distintos gobiernos mexicanos en contra de súbditos británicos residentes en el país y la necesidad de obtener una reparación satisfactoria.⁵³ La omisión en el discurso de la reina acerca de una intervención militar a favor de los tenedores de bonos (desde los años veinte aquellas inversiones siempre fueron vistas como transacciones especulativas) no era un error. Más bien revelaba la gran diferencia entre la protección de súbditos británicos en el extranjero, que el hecho de iniciar una guerra que tenía como razón “una deuda insignificante” de esta forma calificada durante los mismos debates en el parlamento. En este sentido, la Convención Inglesa, también llamada la Convención Doyle de 1851, que reconocía una deuda de 4 984 914.00 pesos, poco menos de un millón de libras, definitivamente no era una

⁵¹ Joseph Smith, *Illusions of Conflict, Anglo-American Diplomacy Towards Latin America, 1865-1896*, University of Pittsburg Press, 1979, p. 21.

⁵² Frank Griffith Dawson, *op. cit.*, p. 229.

⁵³ Henry Wheaton, *Elements of International Law*, Londres, Stevens & Sons, 1904, p. 126.

razón válida para una intervención europea. Las siguientes cifras resultan interesantes:

1852-1861	Capital a pagar	\$ 2 259 155
	Interés a pagar	\$ 1 774 604
1852-1861	Capital pagado	\$ 810 634 (seis semestres cubiertos)
	Interés pagado	\$ 1 744 604 ⁵⁴

De acuerdo con las anteriores cifras, la suspensión de 1861 solamente afectaba al capital de la Convención Inglesa debido a que durante una década los intereses de esta deuda se pagaron puntualmente. Los anteriores datos y la información diplomática a lo largo de las cortes europeas desafía la interpretación más accesible en el sentido de que la intervención en contra de México fue “una guerra de los tenedores de bonos”.⁵⁵ Este no era el caso. A mediados del siglo XIX Gran Bretaña estaba en la cúspide de su poder político, su poderío financiero era mundial y su capacidad industrial no tenía rival. Ella no tenía razones poderosas para gastar grandes sumas de dinero en un bloqueo naval y posteriormente en un desembarco y ocupación territorial para proteger algunos millones de libras, en títulos, y que estaban en manos de súbditos británicos pero también de muchos otros que no lo eran. El verdadero plan detrás de la intervención era el proyecto de regularizar los asuntos públicos, instituir un gobierno capaz de pacificar a México para hacerlo accesible y atractivo para futuras inversiones. Posiblemente recapacitaron las cancillerías, una intervención europea pudiera tener la oportunidad de modificar el balance de poder en el continente americano, tomando en cuenta la satisfacción del gobierno de Palmerston en 1862 acerca de la realidad de unos Estados Unidos divididos por la Guerra de Secesión.

Tiempo después de haber ocupado el Puerto de Veracruz, los comisionados de Francia, España e Inglaterra estaban en negociaciones con Manuel Doblado, el ministro de Relaciones Exteriores del gobier-

⁵⁴ De acuerdo con estas cifras, la suspensión de pagos de la Convención Inglesa a 1861 no era un argumento para pedir la intervención europea, mucho menos que los intereses de los tenedores bonos hubiesen sido severamente dañados. Sin embargo, los robos de Laguna Seca y de la legación británica importaban un monto cercano al referido por intereses pagados durante una década. Indudablemente había afectado a los intereses británicos, pero sobre todo había dañado la honra del gobierno británico y ello sí era un motivo de preocupación. Véase *British and Foreign State Papers*, 1860-1861, v. 52, Londres, William Redway, 1868, p. 359.

⁵⁵ Phillip Guedalla, *The Second Empire: Bonapartism, The Prince, The President, The Emperor*, Londres, Constable y Cia., 1922, p. 321.

no liberal. El resultado fue un acuerdo llamado “Los preliminares de la Soledad” por medio del cual se estipulaba que México tenía un gobierno constitucional, que las autoridades mexicanas no habían solicitado ayuda externa para resolver los problemas del país y reconocía explícitamente a Benito Juárez como el presidente *de jure* de México, lo anterior marcaba un gran contraste con la posición asumida por La Convención de Londres. Las potencias habían encontrado un interlocutor viable para negociar una solución a las reclamaciones; el texto de “Los preliminares” eliminó, por de pronto, el enfrentamiento militar entre las tres potencias europeas y las tropas mexicanas. Doblado no pudo conseguir de los representantes europeos la devolución de la aduana de Veracruz, manejada desde un principio por oficiales británicos. Desde el momento del desembarco, Charles Wyke había girado instrucciones para que se separaran y se remitieran los fondos pertenecientes a los tenedores de la Deuda de Londres y de la Convención Inglesa.

Todo el sentido que estaba adquiriendo la intervención europea en México y el giro que habían tomado las negociaciones diplomáticas eran muy parecidas a los datos que vía correspondencia había recibido Doblado con más de un año de antelación; asunto que ha sido analizado en la sección 2.1 de este capítulo. En abril de 1862, Saligny, el comisionado francés desconoció el sentido de los acuerdos de los preliminares del tratado de la Soledad. En este momento, la alianza entre las potencias europeas se vio interrumpida poniendo fin a una empresa conjunta que duró seis meses, teniendo como bandera la reanudación de pagos de la deuda, la negociación de reclamaciones y el oscuro problema del reconocimiento de la administración juarista.

A partir del rompimiento con el comisionado francés, Wyke reinició sus negociaciones para llegar a un acuerdo sobre el servicio de la deuda, conveniente para ambos gobiernos y para los acreedores. Podemos señalar que los trabajos de Wyke eran una respuesta colateral al proyecto del ministro del gobierno de Lincoln en México, Thomas Corwin, en el sentido de que su país ofreciera un crédito al gobierno de Juárez para que éste pagara los intereses adeudados a los acreedores británicos. Wyke y Doblado concluyeron un acuerdo llamado La convención de Puebla, el cual es considerado en este libro como la última negociación directa y oficial entre un diplomático británico y las autoridades republicanas de México por un periodo de veintidós años. ¿Cómo surgió la idea de dicha convención? Una lectura detenida de la correspondencia de Wyke con respecto a México muestra un cambio en sus juicios, no precisamente acerca del carácter del país y de los tortuosos procedimientos seguidos por los políticos mexicanos, sino

un verdadero entendimiento de la necesidad de buscar una solución al problema del pago de la deuda y en la promoción de otros intereses británicos distintos a los tenedores de bonos. La perspectiva del diplomático estaba en oposición a la invasión unilateral llevada adelante por las fuerzas napoleónicas, pero también contraria a la política exterior que estaba siendo concebida en Londres relativa a los asuntos mexicanos. Podemos afirmar que a lo largo de 1862, los procedimientos de Wyke estuvieron en conflicto con los compromisos políticos que tenía la administración de Palmerston.

Wyke le informó a lord Russell acerca de un acuerdo preparado por él mismo y por Doblado, en el cual México recibiría once millones de dólares de Estados Unidos a una tasa del seis por ciento. El préstamo sería garantizado por tierras baldías en el norte de la República y por los montos recaudados como resultado de la venta de la nacionalización de propiedades eclesiásticas. Un bono inmediato de dos millones de dólares cubriría las reconocidas reclamaciones británicas; una segunda clase de reclamantes tendría que negociar sus demandas las cuales serían analizadas por una comisión anglo-mexicana. El veredicto de ésta pondría punto final al asunto. Tanto los tenedores de bonos de la Deuda de Londres como de la deuda convencionada recibirían el 59% de los ingresos que como resultado del impuesto a la exportación serían recolectados en las aduanas de Tampico y Veracruz. Ello por un periodo de doce meses. Este porcentaje de los fondos hipotecados era independiente a las condiciones de pago negociadas en otras convenciones previas. El acuerdo hacía hincapié en la necesidad que tenían los acreedores de recibir los ingresos ya hipotecados, pero no recolectados, de las aduanas mexicanas localizadas en la costa del Océano Pacífico. Wyke le informaba a Russell que en esta región geográfica los gobiernos mexicanos nunca habían ejercido un control efectivo, y tampoco tenían una influencia política sobre las autoridades locales o sobre las casas comerciales, los dos ámbitos obtenían grandes ganancias a través del contrabando. Además señalaba que para asegurar el correcto cumplimiento de la Convención de Puebla y porque los acreedores necesitaban de una garantía segura para el pago puntual de las deudas, el gobierno de Juárez finalmente había accedido a cumplir con un artículo adicional. Éste estipulaba que cuando un inspector británico o un agente de los tenedores de bonos situado en una aduana no recibiera el dinero que por la Convención de Puebla le correspondía a la parte británica, inmediatamente podría solicitar el refuerzo de la marina de su majestad británica. La ocupación militar del puerto continuaría, solamente hasta que el oficial británico y las autoridades del gobierno mexicano consideraran que las condiciones

eran seguras para una reanudación de los pagos y el restablecimiento del orden.⁵⁶

Wyke consideraba a la Convención de Puebla como una espléndida oportunidad de hacerse de poder, sobre el único medio que tenía México de pagar sus deudas. El apostar agentes británicos en los puertos mexicanos era una garantía para la correcta aplicación del acuerdo; asimismo podrían ser ellos los principales promotores de nuevas inversiones, y del fortalecimiento del intercambio comercial. El proyecto de Wyke sí estaba en concordancia con las ideas principales de las instrucciones diplomáticas elaboradas por Russell: el auténtico pago de la deuda y ver a un México próspero debido al multilateral intercambio comercial. Ello era concebido como esencial para el incremento de los ingresos federales y por ende la regularización de los montos hipotecados para el servicio de la deuda.

Por otro lado, la existencia de un inspector británico en todas las aduanas marítimas, con el poder de solicitar refuerzos militares de la armada británica era un triunfo diplomático para Wyke difícil de que pudiese ser repetido. Ni durante la ocupación francesa, ni después del triunfo republicano, los gobiernos mexicanos volvieron a conceder tal interferencia en asuntos considerados de administración doméstica. Era una flagrante violación a la soberanía del país, pero 1862 era tiempo de guerra, tanto para concesiones como de oportunidades.

Finalmente, Wyke admitió, en el reporte enviado al secretario Russell, que todas las propuestas habían sido producto de su propia responsabilidad y que entendía que la existencia de la Convención de Puebla solamente era posible debido a la no observancia de la Convención de Londres, provocada por los comisionados de Napoleón III. Wyke también consideraba que la ruptura de la alianza tripartita absolvía a los británicos de los acontecimientos que se estaban sucediendo en México, y por otro lado los colocaba en buena posición para la elaboración de futuras políticas, siempre y cuando estuviesen de acuerdo con las bases que originalmente habían servido para la formación de una intervención conjunta.

Dos meses después de haber enviado las explicaciones del caso, la postura del gobierno británico fue la de no aprobar la Convención de Puebla, esencialmente porque aducía que el citado acuerdo incluía la participación de una tercera potencia: Estados Unidos, que estaba librando una guerra civil. Más aún, el acuerdo con México “está entre-

⁵⁶ Carta de Wyke a Russell, ciudad de México, 29 de abril de 1862, en Gloria Grajales, *op. cit.*, p. 200-204, 209-210.

tejido con otro tratado (el Corwin-Doblado) cuyas condiciones no son del todo conocidas por el gobierno de su majestad, las cuales en caso de entrar en operación posiblemente afectarían la integridad e independencia de México”.⁵⁷ Esto era sin duda un poderoso argumento que preocupaba a Gran Bretaña: la posibilidad nada remota de otro engrandecimiento de Estados Unidos a costa de México y ello debido a una suspensión de pagos, cosa que se sabía era segura. La réplica de Russell subió de tono al advertirle a Wyke que de ninguna manera siguiera al gobierno de Juárez, en el caso de que la administración mudara el asiento de los poderes a otra parte del país.⁵⁸

Las últimas instrucciones significaban una desautorización completa y una ruptura con el régimen de Juárez. Hacia finales de 1862 Charles Wyke fue solicitado para regresar a Europa. Manuel Doblado renunció a su puesto de ministro de Relaciones Exteriores argumentando que el trabajo diplomático por el momento estaba cancelado. La única alternativa que tenía el gobierno mexicano era confrontar la intervención francesa, la cual tenía el apoyo moral y financiero de Gran Bretaña y de otras potencias.

Los temas discutidos en este capítulo revelan que el reconocimiento diplomático otorgado a todos los regímenes mexicanos entre 1858 y 1862 dividió a las potencias europeas con respecto a Estados Unidos. La confrontación era porque tales estados tenían intereses opuestos y buscaban distintos beneficios. La guerra civil en México provocó que se llegara a una suspensión de pagos, convenciendo a los gobiernos de España, Francia y Gran Bretaña de la necesidad de intervenir militarmente en México para poner orden y cobrarse. Más de tres décadas de levantamientos militares habían mostrado que los gobiernos republicanos, federales o centralistas, liberales o conservadores, eran incapaces de imponer un estado de estabilidad, de derecho; peor aún en su óptica, no se mostraban convencidos de cumplir con los acuerdos bilaterales. Desde el inicio de 1858, la idea de establecer una monarquía con títulos legales fue considerada como una opción conveniente para terminar con los perpetuos conflicto en el país, independientemente del problema del pago de la deuda.

⁵⁷ Carta de Russell a Wyke, Londres, 27 de junio de 1862, FO.50.323.

⁵⁸ Carta de Russell a Wyke, Londres, 1 de agosto de 1862, FO.414.25.



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS