



“La deuda imperial y la Doctrina Republicana”

p. 123-168

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](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 III

### LA DEUDA IMPERIAL Y LA DOCTRINA REPUBLICANA

De todas las cosas más injustificables y más imprudentes es una intervención frustrada.

Sir William Harcourt, 1862

Este capítulo no intenta estudiar los problemas políticos, ni las estrategias militares que desarrolló el ejército francés durante el imperio de Maximiliano (1864-1867). Tampoco pretende investigar la resistencia republicana dirigida por Benito Juárez, ni la problemática relación entre el presidente y varios comandantes, acerca de la autonomía desarrollada por los caciques regionales. Estos temas ya se han analizado ampliamente en bien conocidos estudios.<sup>1</sup> En primer lugar, este capítulo examinará el análisis de George White sobre la situación financiera de México en 1863, antes del establecimiento del imperio de Maximiliano. En segundo lugar, se estudiará, cómo la Intervención Francesa resultó en la promoción de diversos préstamos de estado que propiciaron la existencia del imperio, produciendo un número de obligaciones económicas que incrementaron el monto de las deudas de México a cantidades imposibles de ser pagadas. Este último asunto estaba en contradicción con respecto a las razones financieras promovidas por los acreedores y los gobiernos europeos acerca del afianzamiento de un estado viable económicamente que propiciara un proyecto de considerables inversiones. Tercero, este capítulo investiga la estrategia diplomática republicana, la aceptación del imperio de Maximiliano por parte de Francia, Gran Bretaña, España, Bélgica y Austria, aunado a otros países, así como la forma en la cual la victoria final obtenida por los republicanos le brindó al gobierno de Benito Juárez la oportunidad de desarrollar una política de estado. Lo que ha sido denominado como

<sup>1</sup> Justo Sierra, *Juárez su obra y su tiempo*, México, UNAM, 1977; Ralph Roeder, *Juárez y su México*, México, Fondo de Cultura Económica, Cumbre, 1981; Egon Caesar Comte Corti, *Maximiliano y Carlota*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944; Francisco Bulnes, *El verdadero Juárez y la verdad sobre la intervención y el imperio*, México, Bouret, 1904; Brian Hamnett, *Juárez*, Harlow, Longman, 1994, entre centenares de estudios sobre la época.

la Doctrina Republicana causó el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre México y las tres principales potencias europeas, además, cambió para siempre la naturaleza de la deuda de México con los acreedores extranjeros involucrados.

### LA SITUACIÓN DE MÉXICO EN 1863

Entendiendo la configuración de los diversos sectores financieros y políticos europeos que estaban siendo partícipes de la Intervención Francesa en México, los tenedores de bonos de la Deuda de Londres y de la Convención Inglesa informaron a las autoridades mexicanas que habían decidido, una vez más, que Baring Bros. se convirtiera en la institución responsable de proteger y representar sus intereses.<sup>2</sup>

En febrero de 1853, George White, el nuevo agente designado por Baring Bros., analizó la situación financiera y social de México, su población y el último balance de la deuda antes del otorgamiento de los nuevos préstamos, los cuales fueron contraídos para el establecimiento del imperio de Maximiliano. White informó que la mayoría de los intereses que participaban en las reclamaciones británicas contra México no pertenecían a súbditos europeos.<sup>3</sup> Sin embargo, recordó que como con-

<sup>2</sup> Stanley Chapman, *The Rise of Merchant Banking*, Londres, Allen and Unwin, 1984. Tomas III Baring fue descrito como un hombre muy inteligente y dispuesto para llevar adelante complicadas operaciones de préstamos. También fue considerado a ser un príncipe de las actividades mercantiles y un digno sucesor de los Médici o Fuggers (véase p. 28). Chapman manifiesta que Bertran Currie, de Glyn Mills, Currie & Co., era un amigo cercano a Baring en la City, también manifiesta que la conexión principal de Baring en París era Rudolphe Hottinger. Estos nombres son esenciales porque ambos banqueros participaron posteriormente en los préstamos de 1864-1867 que se le otorgaron al archiduque Maximiliano. Además, a partir de 1884, Glyn Mills, Currie & Co. se convertiría en el socio del Banco Nacional de México y en el agente de México en Londres, que se ocupaba de remitir los pagos al Consejo de Tenedores de Bonos de la Deuda Extranjera. Las cartas, los informes y cualquier otro material histórico que se usó en esta sección estuvo disponible gracias al doctor John Orbell, archivista en jefe de ING/Baring en Londres, U.K. Para más información sobre los hermanos Baring véase Orbell Baring, *Baring Brothers: A History to 1939*, Londres, Baring Ed., 1985; *Guide to the Baring Archive at ING/Baring*. Londres, Baring Ed., 1970; Rowsley Judith, *Going For Broke: The Collapse of Baring*. Londres, Harper Collins, 1996. Durante el siglo XIX, Baring Bros. estuvo asociado con Rothschild en Brasil, la casa más importante en dedicarse a los préstamos en América Latina y la producción de plata. Los sectores financieros de la City frecuentemente consideraron a Baring un experto en asuntos de México. Posteriormente, otros bancos mercantiles como Glyn Mills y Antony Gibbs & Sons se convirtieron en los acreedores británicos más importantes de México.

<sup>3</sup> Barbara Tenenbaum, "México's money market and the internal debt", en Reinhard Lehr, *The Public Debt in Latin America in Historical Perspective*, Frankfurt, Vervuert-Iberoamericana, 1995, véase p. 257-292. Tenenbaum ha reconocido a los siguientes reclamantes: diez mexicanos, seis ingleses/irlandeses, seis franceses/suizos/alemanes y otros cinco países.

secuencia de la falta de pago y de las pérdidas producidas debido a los años de levantamientos militares, el gobierno británico paulatinamente se involucró en el conflicto y en garantizar el cumplimiento de las convenciones diplomáticas bilaterales.<sup>4</sup> Los informes de White, coincidían con los estudios realizados por Percy Doyle durante los años cincuenta, con los informes de George Mathew que fueron escritos durante el triunfo liberal (1860-1861) y con las crónicas de Charles Wyke dirigidas a John Russell a lo largo del siguiente año.

Tras cuatro meses de vivir en la república, White envió seis importantes documentos a Londres, los cuales versaban sobre la sociedad, el comercio y el sistema político que había prevalecido en México desde la independencia. Más de la mitad de sus notas tenían observaciones específicas sobre los problemas esenciales y fundamentales de la constitución de México como país. White amplió su visión al estudiar la conformación de la sociedad mexicana, la producción de oro y plata, el comercio, los ingresos y el asunto fundamental: la deuda externa. Estos documentos no han sido considerados en la literatura del imperio de Maximiliano. Sin embargo, John Orbell discutió sobre los informes de White desde un punto de vista muy diferente, en un libro sobre los viajeros extranjeros del siglo XIX en México.<sup>5</sup>

White consideró que el problema de México yacía en la población nativa, ya que más del sesenta por ciento eran indígenas, “gente completamente destituida de imaginación e invención”, incapaces de actuar en una emergencia. Las cualidades morales que abrigan los indígenas educados:

son una reminiscencia cercana a los descendientes de la raza española; ya que exhiben el mismo sentimiento de celos y de odio para con los extranjeros, la misma traición y absoluta negligencia para con todas las promesas y obligaciones, así como la misma insolencia cuando están en el poder y el mismo servilismo en la adversidad. Su aversión hacia los extranjeros, más bien a todas las personas de compleción europea, no incluye ninguna muestra de simpatía hacia su misma raza.<sup>6</sup>

La concepción de White sobre México revelaba una mezcla de información cierta pero también ideas preconcebidas. El agente de Baring consideró que tras cuarenta años de caos y de sufrir un estado de revo-

<sup>4</sup> George White a Thomas Baring, ciudad de México, 17 de febrero de 1863 (Baring House Correspondence. H C de ahora en adelante), HC.4.5.35.

<sup>5</sup> John Orbell, “George H. White”, en *Viajeros europeos del siglo XIX en México*, México, Fondo de Cultura Banamex, 1996, p. 95-98.

<sup>6</sup> George White, “Notes in the Present State of Society in Mexico”, HC.4.5.36.

lución crónica, los mexicanos habían demostrado una ineptitud para administrar y estabilizar la República. Los sectores económicos del mundo necesitaban que se consolidara el orden en el país, y ello solamente se daría a través del establecimiento de un gobierno sólido. La ayuda extranjera y una inmigración trabajadora de Europa serían los medios, “para reemplazar a la incapaz raza latina”.<sup>7</sup> A través de dichos cambios, México podría convertirse en una nación respetable y solvente.

Antes de la amenaza de un asedio francés a la ciudad de México (mayo de 1863), White envió a Baring otro documento titulado *Observaciones generales sobre las finanzas de México*, en donde afirmaba que no tenía ninguna importancia el que un determinado partido político hubiera estado en el poder, o qué tipo normas o qué promesas hubieran sido hechas a los acreedores, ya que la uniformidad “es la firme determinación a no pagar cualquier deuda, a menos que el país esté bajo una coacción física para que salde sus deudas”.<sup>8</sup> El agente recalcó una realidad peligrosa: aun cuando los secretarios de finanzas de México sean personas honestas, no han sido capaces de resolver el problema del servicio de la deuda debido a una confusión inextricable de consideraciones legislativas y obstáculos que se relacionan con intereses personales. Especuladores privados, trabajadores públicos y gobernadores estatales todos han robado al país. La constitución de 1857 ha establecido un sistema federal de gobierno, pero la administración central solamente ha tenido un control nominal de los ingresos estatales y federales.

Las observaciones de White sobre la contradicción entre la realidad de una disminuida administración federal y la autonomía desarrollada por las autoridades locales concordaba con los anteriores informes de agentes, diplomáticos y políticos mexicanos. Como se ha puesto de manifiesto en este texto, la realidad política ha sido identificada como el antagonismo entre el centro y las localidades, en particular la oposición entre los gobiernos “nacionales” relativamente sin poder en diversas provincias y poderosos caciques. Este último fenómeno no sólo había causado perjuicios contra la vida y las propiedades de ciudadanos extranjeros, sino que también provocó la falta de observación en los términos de las convenciones, las cuales resultaban de negociaciones bilaterales entre México y las potencias europeas.

White reconoció que el problema financiero más importante en México era que, desde 1828, los gobiernos mexicanos habían adoptado el pernicioso sistema de malgastar futuros ingresos para la obtención de un pequeño adelanto de dinero disponible. Sin embargo, el

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> George White, “General Observations on Mexican Finance”, HC.4.5.36.

contrabando y otros fraudes en la administración de las aduanas redujeron drásticamente los ingresos. Lo anterior aunado a frecuentes levantamientos militares y a la autonomía que gozaban los gobernadores estatales y las autoridades locales denotaban que el gobierno de México no tenía posibilidad de recuperar cantidades importantes producto del pago de impuestos. Por consiguiente, un sistema de préstamos forzados y otros medios arbitrarios fueron empleados por las administraciones mexicanas para incrementar el dinero y para compensar las deficiencias en el cobro de diversos impuestos algunos de ellos francamente antieconómicos.

Los gobiernos mexicanos enfrentaban la acumulación de diversas reclamaciones privadas;<sup>9</sup> además no tenían una idea exacta de la cantidad producida por las minas, pero la exportación de plata, en barras y en monedas, era igual o mayor que durante la administración colonial española. Todos esos factores habían causado un caos económico y una disminución en el comercio bilateral.<sup>10</sup> La consecuencia inmediata era la existencia de una menor recaudación sobre la actividad exportadora e importadora, que era el medio por el cual México cumpliría con sus acuerdos internacionales. White concluyó que los ciudadanos británicos no querían invertir más dinero en México por los problemas políticos, debido a los préstamos forzosos y por la falta de pago del país en sus deudas reconocidas. Finalmente, White presentó algunas premisas esenciales: los inversionistas necesitaban estabilidad política, seguridad en la propiedad y una disminución en las tarifas.<sup>11</sup>

Teniendo en cuenta la destacada labor que desempeñó Baring Bros., desde 1826 y las recomendaciones de White, este texto concuerda con las ideas que sobre el imperialismo británico han sido propuestas por Cain y Hopkins. Los dos autores manifestaron que usando los depósitos locales de súbditos británicos, los bancos imperiales concedieron créditos mercantiles con el objeto de expandir el comercio británico. La *City* estaba especialmente interesada en la actividad financiera de la banca local, como un medio de ejercer una influencia global. La idea era integrar a la economía internacional bajo el mando británico.<sup>12</sup> Antes que la burguesía industrial, los banqueros británicos, la bolsa de valores de Londres y los diversos intereses de la *City*, como eran los comités de acreedores por cada país deudor, y más adelante el

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> George White, "Silver and Gold under the Spanish Administration", HC.4.5.3.6.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> P. Cain y A. Hopkins, *British Imperialism: Innovation and Expansion, 1688-1914*, Londres, Longman, 1993, p. 272.

Council of Foreign Bondholders, eran los grupos que ejercían mayor presión sobre los asuntos políticos de Gran Bretaña.<sup>13</sup> A partir de la segunda mitad del siglo XIX, los que financiaban influyeron cada vez más en las políticas oficiales de Gran Bretaña para crear nuevas áreas de inversión y para proteger sus negocios en países distantes y problemáticos como México.<sup>14</sup>

Antes de que las tropas de Francia ocuparan la ciudad de México (10 de junio de 1863), George White dio su opinión sobre el origen financiero de la intervención europea. Explicó a Thomas Baring que el tamaño del servicio de la deuda de México era el resultado de diversas concesiones obtenidas por los tenedores de bonos tras el incumplimiento de promesas y obligaciones de pago; asimismo, reconoció que la opinión pública en México y en Gran Bretaña consideraban el mercado de préstamos internacionales como una parcela de especuladores, cuyas reclamaciones no debían ser respaldadas por el Foreign Office. Sin embargo, al mismo tiempo White cuestionó el por qué los tenedores de bonos no podían solicitar ayuda al gobierno de su majestad, para que de este modo el acreedor validara el derecho que tenía de obligar a un país determinado para que saldara sus deudas.<sup>15</sup> White manifes-

<sup>13</sup> Susan Strange, en "Finance and capitalism: the City's imperial role yesterday and today", *Review of International Studies*, v. 20, N. 4, 1994, véase p. 409, estudia los argumentos de Cain y Hopkins concernientes a la destacada labor que desempeñaron los banqueros británicos y la City, como los verdaderos promotores de la inversión extranjera de Gran Bretaña. Estos sectores financieros fueron conocidos como el imperialismo británico de finales del siglo XIX. Lo anterior ha sido destacado por los autores mencionados, pues ellos eran partícipes de un debate que pretendía finalizar la interpretación clásica seguida por los historiadores y economistas marxistas en cuanto a la función esencial desempeñada por la burguesía industrial en el afianzamiento del sistema capitalista mundial.

<sup>14</sup> Edgar Turlington, *Mexico and Her Foreign Creditors*, New York, Columbia University Press, 1930, p. 14; D. C. M Platt, *Finance, Trade and Politics in British Foreign Policy, 1815-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1968, p. 72, 336.

<sup>15</sup> Las siguientes dos citas ilustran los procedimientos que fueron desarrollados por oficiales en el exterior y por comerciantes británicos. La declaración de Williams corresponde a la primera mitad del siglo XIX; la descripción de Kennedy corresponde a la labor más activa que desempeñaron el gobierno británico y los empresarios en cuestiones de comercio y de finanzas. Judith Blow Williams, *British Commercial Policy and Trade Expansion, 1750-1850*, Oxford, Clarendon, 1972: "Pocos secretarios de Relaciones Exteriores eran sagaces y agresivos cuando se trataba de fomentar los intereses comerciales de su propio país. A través de un uso prudente de los permisos y de las disputas, o de la presión, e incluso de las mismas amenazas, un oficial de la armada real podría actuar como un diplomático. Donde las medidas gubernamentales fallaron para ganar aperturas para los bienes británicos, los individuos privados las restauraron tras realizar contrabando o conspirar al lado de contrabandistas nativos, constituyendo una práctica tan común y reconocida generalmente que esa amenaza fue usada por los diplomáticos para ejercer presión sobre las potencias reticentes", p. 142; Paul Kennedy, *The Realities Behind Diplomacy: Background Influences on British*

tó que el gobierno británico debía otorgar dicha ayuda, a menos que se reconociera que un deudor tenía la libertad para evadir los pagos de sus obligaciones: “Es una norma que se da por hecho, el que un gobierno deshonesto tiene sólo que perseverar en evadir el pago de su deuda por un número suficiente de años para deshacerse de todas las obligaciones financieras que adquirió en el exterior; o lo que es lo mismo, en el caso de México hasta que se elimine todo temor debido a las repercusiones de una coacción física”.<sup>16</sup>

Los datos exactos sobre la deuda de México representados en bonos y en específicos fondos aduanales hipotecados para el servicio de la deuda, además de lo que era considerado por White como procedimientos fraudulentos y burocráticos desarrollados por las administraciones mexicanas, son temas discutidos en este apartado, como el último análisis semioficial de la deuda externa de México antes de los contratos imperiales. Las estimaciones de White fueron calculadas de acuerdo con fuentes oficiales mexicanas e información proporcionadas por agentes anteriores que habían representado los intereses de tenedores de bonos. Las cifras consideradas por White fueron calculadas antes de que se consiguieran nuevos préstamos con la banca inglesa y francesa y antes de que fueran negociadas otras conversiones de la histórica deuda británica, créditos todos ellos que no fueron otorgados a México como país, sino a la honorabilidad de Maximiliano.

	<i>Intereses</i>	<i>Dólares</i>
Préstamo inglés (deuda de Londres)	al 3 %	51 208 250.00
Convención diplomática inglesa	al 6 %	4 174 280.00
Convención de España	al 3 %	6 623 423.11
Convención del padre Morán	al 6 %	825 000.00
Convención de Francia		199 002.70
<i>Total</i>		<i>63 029 955.81</i> <sup>17</sup>

*External Policy, 1865-1980.* Londres, George Allen and Unwin, 1981. El ministerio de Relaciones Exteriores tenía “Una perspectiva indiferente y fría de la política, una perspectiva global, una repugnancia hacia el mero comercio, hacia los nuevos ricos y hacia los gobiernos extranjeros que no seguían códigos de caballerosidad. La estructura burocrática del Foreign Office, con muy raras excepciones, prestaba atención a los asuntos económicos y decía no tener el mayor interés en el comercio. De ser posible, la diplomacia debía mantenerse separada de los asuntos de negocios, un prejuicio abandonado lentamente bajo una descarga de ataques desde la prensa, sobre la falla del gobierno para proteger y apoyar a la empresa británica a pesar que ésta utilizara tácticas inmorales en el exterior.

<sup>16</sup> George White, “Mexican Sterling Debt”, HC.4.5.36.

<sup>17</sup> George White, “Foreign Debt of Mexico”, HC.4.5.36. Durante los años sesenta, el índice entre el dólar estadounidense y el peso mexicano eran prácticamente iguales. Tradicio-

White creyó que para entonces el monto de la convención francesa estaría pronto a ser saldado como resultado de las obligaciones depositadas en la aduana de Veracruz, la cual desde enero de 1862 estaba siendo manejada por oficiales británicos. En este estudio se sostiene que tal procedimiento fue una maniobra preparada por Charles Wyke, de acuerdo con una lectura minuciosa de la Convención de Londres y del sentido de la llamada Convención de Puebla. Los atrasos en los intereses de la deuda externa de México fueron los siguientes:

	Dólares
Préstamo inglés (deuda de Londres)	14 594 351.25
Convención diplomática inglesa	469 373.95
Convención de España	1 719 359.60
Convención del padre Morán	99 000.00
Convención de Francia	No existen datos disponibles
Total	16 882 002.70
Total (intereses y principal)	79 912 040.61 <sup>18</sup>

El ya mencionado trabajo de E. Kozhevar estableció que en 1846 la deuda total de México ascendía a 11 204 375 libras más. En un periodo de diecisiete años, la diferencia del monto daba un total de 4 778 003 libras más. Esto es una diferencia importante, ya que se muestra que entre 1846 y 1863 la deuda se había vuelto impagable y en consecuencia gravosa para la integridad de México; asimismo, las cifras manejadas por George White revelan que el monto total que se le debía a Gran Bretaña y a los reclamantes británicos ascendía a 70 millones, de los prácticamente 80 millones de dólares que se debían, casi el 90% de la deuda total mexicana. Indudablemente, lo que era llamado como la Deuda Inglesa significaba la deuda exterior de México. El monto de las deudas británicas (Deuda de Londres y Convención Inglesa), las discutidas e ignoradas demandas hechas contra las administraciones de México a partir de 1852, el valor de todas ellas les

nalmente, la historiografía ha establecido que una libra esterlina era equivalente a cinco pesos mexicanos, por lo tanto el monto en dólares considerados por White equivalía a 12 605 99 libras. Otro factor importante de los datos manejados por White era que la deuda de Francia representaba casi el 0.3% del endeudamiento internacional de México. Ni los diplomáticos como Mathew y Wyke, o agentes británicos como White, reconocieron la validez del préstamo Jecker (quince millones de pesos). Esta situación cambió dos años después, cuando los oficiales de Francia y los banqueros de Napoleón se hicieron cargo de determinar el monto de la deuda mexicana.

<sup>18</sup> *Ibid.* El monto total de la deuda externa de México en 1863, el cual era casi de 80 millones de dólares, equivalía a 15 982 408 libras.

proporcionaron un grado de poder a los diplomáticos británicos que participaron en todas aquellas negociaciones bilaterales para llegar a un arreglo puntual sobre la liquidación efectiva de pagos atrasados.

Es importante subrayar que la deuda por 79 912 040.61 dólares, reconocida en 1863 por la administración de Juárez, debe ser comparada en primer lugar con el monto que contrajo el emperador Maximiliano y, en segundo lugar, analizada a partir de los intereses políticos y económicos detrás de los préstamos promovidos en Londres y París, los cuales conformaron la denominada deuda imperial.

George White finalizó sus informes cuando estudió la importante cuestión de los montos asignados para el pago de cada deuda, porcentajes previamente hipotecados que deberían ser saldados por las aduanas marítimas mexicanas. White proporcionó información adicional que podría ser utilizada en el futuro para desarrollar una estrategia implementada por diplomáticos británicos, oficiales y agentes, quienes pronto estarían lidiando con el asunto del cumplimiento de pagos puntuales acordados en anteriores acuerdos y convenciones diplomáticas.

Su análisis se fundamentaba en el hecho de que a partir del “Acuerdo sobre la deuda pública de 1830”, los derechos que pesaban sobre la importación y exportación estaban diferenciados de acuerdo con diversos porcentajes, según el monto que se debía, el poder del acreedor que era partícipe del problema (ya fuera mexicano o extranjero) y la magnitud de los perjuicios resultantes como consecuencia de acciones violentas contra la vida y las propiedades pertenecientes a connacionales, estadounidenses o europeos.

White sostenía que omitiendo las cantidades de la convención francesa, “las cuales estaban a punto de expirar”, el total de los fondos hipotecados de los aranceles a la importación en las aduanas marítimas era del 59%, un 10% adicional en los puertos de Veracruz y Tampico, 75% ya comprometido respecto a los aranceles de exportación en los puertos de la costa del Pacífico y otro cinco por ciento referido a los aranceles de exportación en los puertos del Golfo.

Las asignaciones anteriores son sin duda alguna una importante carga para los ingresos de México, pero menos onerosos de lo que parecen a primera vista. Conforme a las leyes que hoy existen, todas las importaciones son objeto de aranceles adicionales que dan un total en un agregado al 71% sobre aquellos establecidos por la tarifa. Las asignaciones sobre el arancel a la importación son de 59/171 y 10/171 representan un poco menos que el 35% y el 6%. Este sistema de aranceles adicionales es sin lugar a dudas un fraude para los acreedores de México, pero es una costumbre de los escritores mexicanos que tratan las

finanzas alegar que México es una nación pobre, pero no hacen referencia sobre los aranceles adicionales y otras fuentes de ingresos.

Las quejas de White concernientes a los aranceles adicionales son muy importantes. Este impuesto añadido tiene dos orígenes: derechos obligatorios solicitados por las autoridades locales o modificaciones hechas a la tarifa que siempre fueron publicados en la gaceta oficial del gobierno mexicano. Durante el siglo XIX, en particular a lo largo del periodo analizado, hubo una verdadera confrontación entre los acreedores y el gobierno deudor; los primeros creían que se habían infringido sus derechos y los últimos consideraban a los tenedores de bonos como una fauna de especuladores, quienes no eran partícipes de los intereses verdaderos de México.

En este texto afirmamos que a partir de 1830 hasta 1863, los procesos de incumplimiento, de reestructuración de las deudas y de los fondos para el servicio de la misma, todos ellos resultaron en un proceso que produjo una legislación oficial compleja que en la práctica finalmente terminaría por infringir la soberanía de México. Este último es un asunto importante, porque explica el curso de concesiones y obligaciones forzosas que se desarrollaron de la siguiente forma: en 1837, los tenedores de bonos recibieron como garantía tierras baldías en California y Nuevo México. Después en 1850-1851, recibieron montos de la indemnización estadounidense y cuando se redujo el interés anual al tres por ciento, ellos, en cambio, aseguraron por primera vez los fondos provenientes de las aduanas localizadas en la costa del Pacífico. Tiempo más adelante y como consecuencia de los acuerdos Dunlop y Aldham (1859-1860) el monto de los ingresos hipotecados fueron otra vez aumentados. Por último y ya confrontando una intervención extranjera, el gobierno de Juárez aceptó las propuestas de Wyke. No sólo accedió a establecer nuevas cantidades que se recaudaría en las aduanas, sino que también admitió que hubiese un agente de los tenedores de bonos en cada puerto, quien por lo general era un vicecónsul honorario. Estos oficiales tendrían la facultad para recibir los fondos y remitirlos a Londres, además poseerían la autoridad para solicitar ayuda militar inglesa, en el caso de que hubiera otra suspensión de pagos. Este asunto fue la esencia del artículo adicional de la Convención de Puebla, que era una afrenta para la soberanía de México, puesto que significaba una intervención directa en los asuntos internos del país.

El proceso de exigir la hipoteca de los ingresos aduanales exhortado por los agentes de los tenedores de bonos ingleses, lo mismo que por los diplomáticos británicos, procedimiento aceptado de mala gana

por las administraciones mexicanas, iba en contra de los principios básicos que los economistas han denominado como la renegociación de una deuda que significa el arreglo para solucionar una crisis de pagos evitar un daño a los acreedores y prevenir la quiebra del estado deudor. El tipo de presiones que a largo plazo habían sido ejercidas por los acreedores de México resultaron contrarias a un acuerdo realista del servicio de la deuda. Cuando William Wynne analizó esto, expuso una base teórica que coincide con la literatura económica contemporánea y define el problema de la siguiente manera:

Un incumplimiento gubernamental es muy diferente al de cualquier otro. El acreedor no puede obtener un juicio en contra e imponer un castigo sobre el gobierno deudor, ni tampoco puede hacerse cargo del manejo de sus asuntos administrativos. No se puede dañar el funcionamiento del gobierno deudor para que de ese modo el acreedor se vea inevitablemente forzado a negociar y a hacer los ajustes necesarios. Las negociaciones, para efectuar un ajuste que perdure, deben ser capaces de comprender las necesidades del país deudor, para que de ese modo se efectúe una restauración del crédito dañado y se evite otra quiebra.<sup>19</sup>

White terminaba su informe al argumentar que las dificultades financieras de México no se debían al gran número de deudas, ni a los compromisos extranjeros, sino al exceso imprudente de los gastos. El problema se había agravado aún más debido a deshonestas administraciones, y por la continua pérdida y desperdicio de recursos en pleitos civiles, “en mantener en buenas condiciones ejércitos ineficaces para el beneficio de una horda de militares aventureros y en mantener a una multitud de inútiles empleados públicos”.<sup>20</sup>

Una vez que Charles Wyke se encontraba en Gran Bretaña, Baring le pidió su opinión sobre el estado de los temas actuales concernientes a los problemas internacionales de México, puesto que él estaba familiarizado con las dificultades financieras de México y realmente convencido de que se podría lograr un pronto acuerdo entre los acreedores y el gobierno liberal. Las cartas dirigidas al banquero contenían información importante sobre la ineficacia del partido conservador mexicano, así como a la inexistencia de prácticas monárquicas.

Wyke le comentó a Baring que tenía información sobre un proyecto francés para conceder un préstamo a favor de Maximiliano por

<sup>19</sup> William Wynne & Edwin Borchard, “Foreign Bondholders Protective Organizations”, en *Yale Law Journal*, New Haven, Yale University Press, 1933, véase p. 282.

<sup>20</sup> George White, *Foreign Debt of Mexico*, HC.4.5.35.

cerca de 25 000 000 de francos (aproximadamente un millón de libras). También mencionó que el archiduque poseía una reputación de liberal en cuestiones políticas. Ambos temas podrían causarle problemas en un futuro cercano, si se consideraba la quiebra en la que estaba sumido México y su incapacidad para pagar la presente y reconocida deuda. Esta situación podría agravarse aún más, puesto que los conservadores y monárquicos mexicanos querían que el archiduque revirtiera la secularización de las propiedades eclesiásticas promovida por Juárez, de la cual muchos intereses británicos eran partícipes. Al mismo tiempo, Wyke consideró que sin una presencia británica militar suficiente los oficiales que él había asignado en Veracruz y Tampico no tendrían el poder suficiente para administrar y remitir a Londres los fondos hipotecados y continuar cubriendo el servicio de las deudas mexicanas. El diplomático también argumentó que, en cuanto los oficiales franceses remplazaran a los ingleses, podría surgir una peligrosa confrontación de intereses.<sup>21</sup>

#### LA DEUDA IMPERIAL

La Intervención Francesa y el Segundo Imperio resultaron en un número importante de obligaciones económicas, materializadas en un proceso de otorgamiento de créditos que tenían por objetivo crear y sostener al régimen del emperador Maximiliano. Éste reconoció personalmente otra conversión de la Deuda de Londres cuando fueron impresos nuevos bonos. La deuda imperial estuvo conformada por cinco diferentes préstamos los cuales implicaron dos diferentes renegociaciones. Por otro lado, Maximiliano comprendió que la intervención europea en México era el resultado de lo que las potencias consideraban como abusos contra sus súbditos surgidos a partir de largos años de conflictos civiles. Con la erección del imperio, importantes sectores financieros y económicos de Gran Bretaña y Francia comenzaron a invertir directamente en México. El establecimiento de un gobierno poderoso, el imperio de Maximiliano, fue considerado por Europa como el medio para desarrollar una sólida relación bilateral con importantes connotaciones económicas y políticas. Hay que señalar que en 1866 la administración imperial retomó las negociaciones para establecer el origen y el monto de aquellas reclamaciones británicas que no habían sido reconocidas por los regímenes mexicanos posteriores a 1852.

<sup>21</sup> Charles Wyke a Thomas Baring, Londres, 11 de septiembre de 1863, HC.4.5.43.

El objetivo en esta parte del capítulo es incluir información específica que revela la labor desempeñada por los banqueros británicos, y mostrar que el apoyo de éstos fue tanto financiero como económico, más que moral, argumento que ha sido el usual y que ha repetido la historiografía británica en el caso concreto del Segundo Imperio.

Charles Jones ha afirmado claramente que, a partir del siglo XIX hasta finales del siglo XX, muchas compañías provenientes de Gran Bretaña establecieron negocios bancarios en América Latina. A pesar de que pocos tuvieron éxito, éstos se encontraron entre las más rentables inversiones británicas en el área.<sup>22</sup> Los intereses bancarios, tales como la casa de Baring, convencieron a los tenedores de bonos de la Deuda de Londres y de la Convención Inglesa, de apoyar el establecimiento de un imperio gobernado por un príncipe europeo. Para lograr este proyecto debían otorgarse préstamos soberanos al archiduque Maximiliano, y para ello era necesario reabrir la bolsa de valores de Londres que por muchas décadas había estado cerrada para México como consecuencia de los diversos incumplimientos en el servicio de la deuda. El proyecto político-financiero que Francia desarrolló con el apoyo del gobierno británico y de sus banqueros, permitió a los tenedores de bonos obtener en ese momento un pago rápido frente a los incumplimientos mexicanos que habían prevalecido por muchos años. Más interesante, en asociación con poderosos sectores de la banca francesa, como las casas de Pereires, Fould y Oppenheim, Baring estaba ideando un proyecto importante: la constitución de un banco nacional en México.<sup>23</sup>

El banco de Glyn Mills & Co., el socio más cercano a Baring en la City de Londres, fue el encargado de preparar la transacción financiera. Existieron importantes razones para escoger este banco mercantil en lugar de casas establecidas como Rothschild o Goldschmidt. Glyn no participó en los préstamos hispanoamericanos promovidos durante los años veinte, sin embargo, en 1864 el posible crédito a México, o, con más precisión, al entonces archiduque Maximiliano se debió a las siguientes razones. Entre finales de 1850 y hasta 1867 otro “auge” de préstamos extranjeros se estaba negociando en el mercado de valores. Durante la segunda mitad del siglo XIX se había inaugurado un sistema bancario internacional para las llamadas colonias blancas como Australia, Canadá o El Cabo, y que se extendía para los países independientes con dificultades financieras. Glyn Mills se involucró en la

<sup>22</sup> Charles Jones, “Commercial Banks and Mortgage Companies”, en Platt D.C.M. *Business Imperialism 1840-1930. An inquiry based on British Experience in Latin America*, Oxford, Clarendon Press, 1977, véase p. 47.

<sup>23</sup> A. J. Baster, *The International Banks*, Londres, P. S. King, 1935, p. 142-43.

creación del Banco Otomano, puesto que el Imperio Turco poseía la deuda externa más grande del mundo. La casa británica también participó en la creación del Banco de Londres y Brasil, conocido más adelante como El Banco de Londres y Sudamérica, una de las instituciones más importantes e inversionista en la región. El emperador de Brasil, don Pedro II, pariente de los Habsburgo, dio la aprobación para dicha concesión. Siguiendo estas conexiones monárquicas financieras, el gobierno de Austria que estaba en necesidad de un préstamo contactó informalmente a Thomas Baring. George Grenfell Glyn siguió el consejo de Baring y continuó las negociaciones otorgándosele a Austria el crédito; además, Glyn fue la casa encargada de fundar el Banco Anglo-Austriaco el 4 de enero de 1864: “No cabe duda que en esta conexión con la monarquía de los Habsburgo, Glyn fue el responsable por conseguir el préstamo mexicano, cuando en ese mismo año el archiduque Maximiliano se convirtió en emperador de México. Extrañamente el préstamo no fue recibido con desconfianza en Londres”.<sup>24</sup>

No uno sino los dos créditos otorgados por Glyn Mills y su participación en el Tratado de Miramar ocurrieron en 1864, negociaciones que respaldaron los derechos históricos de los tenedores de bonos de Londres como los de la Convención Inglesa. Después de treinta y seis años, el país era capaz de recibir nuevos créditos debido a que el archiduque Maximiliano era el garante de la transacción. Los créditos controlados por Glyn Mills & Co., un respetable banco comercial, aun cuando no fueran grandes cantidades, eran un apoyo muy importante para el establecimiento del régimen de Maximiliano. Estas transacciones financieras eran sólo posibles porque los gobiernos europeos participes en el proyecto, además de la comunidad financiera internacional, se habían convencido de que un cambio político en México resultaría en el cumplimiento inmediato del servicio de la deuda y en la posibilidad de realizar prósperos negocios. Maximiliano aceptó el monto total de la deuda, el capital, así como los intereses de la ya añeja deuda mexicana. La labor de Glyn Mills en México no finalizó en 1864 puesto que, en los años ochenta, Glyn financió tres líneas ferroviarias durante el porfiriato; además se convirtió en el agente del gobierno de México y fue el socio en Londres del Banco Nacional de México.<sup>25</sup> Asi-

<sup>24</sup> Fulford, Glyn's 1753-1953, *Six generations in Lombard Street*, Londres, Mac Millan, 1953, p. 161.

<sup>25</sup> “George Carr Glyn (1797-1873) desempeñó una destacada labor en el desarrollo de las vías ferroviarias en Inglaterra y en el exterior. Era un amigo del señor Gladstone, quien cuando fungía como secretario de Hacienda y Economía, frecuentemente consultaba la opinión de Glyn con respecto a cuestiones políticas”, en P. Gore-Browne, *The History of the House of Glyn, Mills & Co.*, Londres, private edition, 1933, p. 18.

mismo, Glyn Mills fue el encargado de remitir los pagos de la deuda británica de México. Estos últimos temas se discutirán en los capítulos cuarto y quinto.

El día 8 de marzo de 1864 en París, François Zichy, canciller de Francia, George E. Seymour, agente de Glyn Mills, y José Velázquez de León, el enviado especial del archiduque Maximiliano finalizaron un contrato a favor del imperio mexicano.<sup>26</sup> Desde el principio el documento revela temas importantes. Teniendo en cuenta que era un contrato privado entre un banco británico y el príncipe austriaco, quien todavía no era emperador de México, el acuerdo fue endosado por el gobierno imperial de Francia a través de la persona de Zichy. En esta perspectiva tenía un apoyo directo del gobierno de Francia. En segundo lugar, Velázquez fue mencionado en julio de 1861 por Charles Wyke como un tenedor de bonos de la deuda de la Convención Inglesa con un importante monto de bonos de la deuda que daban un total de 27 000 pesos.<sup>27</sup>

El contrato crediticio se divide en trece artículos el cual incluye las razones que obran para el aseguramiento de un nuevo préstamo así como el monto, las condiciones y las sanciones que se podrían dar si el nuevo régimen fallaba en reasumir el servicio de la deuda.<sup>28</sup> El estilo de escribir y la terminología fue concebido como un contrato privado entre Maximiliano y los acreedores. El texto destaca el hecho de que el nuevo gobierno imperial se encontraba en la necesidad de recibir flujo en efectivo, que sería contratado en Francia y en Gran Bretaña, para reanudar las obligaciones de la administración y los servicios públicos en México. Además de lo anterior y aun más interesante, en el contrato se manifestaba que el emperador había entendido que el país necesitaba de una reorganización total de sus instituciones ad-

<sup>26</sup> En *Historia de la deuda contraída...*, Joaquín Casasús fue el primero en mencionar que en 1864 una casa comercial de Gran Bretaña, Glyn Mills, le concedió un crédito a Maximiliano. La literatura posterior con respecto a este tema manifestó en algunos trabajos la cantidad que se prestó y en otros textos la identidad del acreedor. Sin embargo, ésta es la primera vez (1998) que se han analizado las condiciones del contrato. Cabe señalar que hallé y leí el documento en el archivo histórico del Banco Real de Escocia. La señora Alison Turton, archivista en jefe del banco, me otorgó el permiso para consultar un contrato tan importante. Sobre el mismo contrato crediticio, véase mi artículo "*La deuda Imperial y la doctrina republicana. Un momento en la historia de las relaciones México-Gran Bretaña 1864-1867*", en *Secuencia*, 50, 2000, nota 31, p. 102. Posteriormente este mismo documento ha sido citado por Michael Costeloe en su libro *Bonds and Bonholders*, p. 60, nota 55.

<sup>27</sup> Charles Wyke a John Russell, ciudad de México, 26 de julio de 1861. FO:414.22.

<sup>28</sup> [El contrato entre el conde François Zichy, George Edward Seymour y José Velázquez de León que aceptó el emperador Maximiliano], 8 de marzo de 1864, GM/399, El Banco Real de Escocia, archivos históricos, Londres.

ministrativas, financieras y políticas; el último párrafo iba más allá de los términos de un préstamo estándar. Al afirmar expresamente que una condición del contrato demandaba la realización de reformas esenciales al sistema interno del gobierno en México y de diversos cambios administrativos, tales condiciones que imponían los banqueros eran el resultado de treinta y seis años de incumplimientos. Estos requisitos involucraban directamente a los acreedores en la reorganización del país. Los banqueros de la segunda mitad del siglo XIX hacían uso de derechos discutibles que eran aceptados por monarcas y gobiernos con dificultades económicas. Dicho procedimiento se podría considerar como una práctica precursora, que hoy en día es desarrollada ampliamente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Glyn Mills estableció el tipo de cambio para este préstamo en 5.40 pesos mexicanos o 25.20 francos por libra esterlina. Estas cifras son interesantes, puesto que, hasta ahora, la historiografía ha continuado repitiendo el tipo de cinco pesos por libra esterlina.

El crédito se negoció en París y en Londres. El préstamo estableció que la tasa de interés debería ser del seis por ciento anual; asimismo, el acuerdo señalaba la conversión de los antiguos bonos de la Deuda de Londres comprendidos a partir de 1854 hasta 1863. Debido a que los intereses sin pagar sumaban un total de tres millones de libras, los tenedores de la deuda tenían el derecho de recibir a cinco millones en nuevos bonos.<sup>29</sup> Después de una deducción de intereses por adelantado que comprendían dos años, diferentes comisiones y 316 462 libras entregadas directamente a Maximiliano para cubrir los gastos de sus obligaciones personales, es importante subrayar que el gobierno de México recibió tan sólo la cantidad de 1 200 000 libras a cambio de una obligación de 8 000 000 de libras. El contrato establecía que Glyn Mills sería el encargado de asegurarse que se pagaran los cupones a tiempo; las cantidades serían depositadas en la Tesorería de Francia en julio de 1864, enero y julio de 1865 y enero de 1866.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Edgar Turlington, *op. cit.*, p. 153-154. El autor cita información importante que se incluye en *Memoria de Hacienda 1888-89*, p. XXXV, y en Manuel Payno, *Cuentas, gastos acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del imperio*, México, La Luz, 1868, p. 767, 785.

<sup>30</sup> [El contrato entre el conde François Zichy...], GM/399, El Banco Real de Escocia, Archivo Histórico, Londres. El gobierno de Maximiliano cubrió los primeros tres pagos parciales a tiempo, pero no fue capaz de remitir el cuarto pago. En 1866, el Comité de Tenedores de Bonos de la deuda de México no sólo ejerció presión contra las autoridades del imperio mexicano, sino que le hizo presente a Baring acerca de las severas consecuencias de otro incumplimiento. Los miembros del parlamento cercanos a Glyn Mills expusieron el proble-

El crédito negociado entre el banco británico, el canciller francés y el enviado especial de Maximiliano también estableció que el gobierno imperial de México reconocía tener una deuda de ciento diez millones de francos (4.36 millones de libras), al seis por ciento de interés. De dicha cantidad México admitía una cantidad de dinero en bonos por 20 millones de francos, que se aceptaron como el equivalente de 12 millones de francos en efectivo. Los 90 millones restantes serían empleados en una tasación de 54 millones para cubrir los gastos de la expedición francesa hasta julio de 1864.<sup>31</sup>

Por último, el contrato establecía los siguientes asuntos principales: en primer lugar, Glyn Mills recibiría una comisión del tres por ciento en el valor nominal del monto del préstamo mexicano que sería manejado por sus mismos agentes de bolsa. Esta comisión finalizaba cualquier subsidio o reducción previa y cualesquiera gastos de administración u otra disposición sobre intereses. En segundo lugar, se crearía el Consejo Financiero Mexicano en París, conformado por un comisionado de Gran Bretaña y otro de Francia, así como un delegado especial que representara al gobierno de México. Esta institución estaría encargada de abrir una cuenta especial para la deuda del imperio mexicano para apoyar el préstamo Glyn Mills y publicar y seguir la emisión de los nuevos títulos de la llamada Deuda Inglesa de 1851 tasada a un tres por ciento de interés.<sup>32</sup>

Los documentos de Glyn Mills son muy importantes en relación con el establecimiento de Maximiliano como emperador de México. La literatura en la materia ha afirmado que existían intereses económicos franceses que estaban involucrados desde el tratado de Miramar hasta las ejecuciones en Querétaro. Pocos expertos han mencionado la

ma durante los debates parlamentarios que se llevaban a cabo en Londres. El Imperio Mexicano igual que las administraciones republicanas, se fue a la quiebra debido a que en la guerra contra el gobierno de Juárez se gastaban todos los fondos disponibles.

<sup>31</sup> Edgar Turlington, *op. cit.*, p. 155.

<sup>32</sup> *Ibid.* Debe recordarse que uno de los artículos más importantes de la ley de suspensión de pagos de julio de 1861 era la fundación de un consejo en el cual estuvieran representados los acreedores de México, diplomáticos y oficiales mexicanos. Ellos se encargarían de estudiar el problema de la deuda y examinar la mejor forma para reanudar los pagos puntuales. Este consejo estableció un principio básico a partir de lo expresado en el texto de la ley de julio de 1861: el reconocimiento de todas las deudas de México. En aquel entonces se aceptó que para lograr un resultado positivo era necesario tener un estado de cuenta realista de las cifras de la economía mexicana, en particular, información precisa concerniente del ingreso y del gasto anual. En este sentido, el posterior consejo imperial fue instituido de acuerdo con las estipulaciones del contrato de Glyn Mills, y a pesar de que este último tenía objetivos diferentes, se podría considerar similar a aquel que había sido concedido casi tres años antes en la ciudad de México.

existencia de un “préstamo británico” y sólo una minoría ha mencionado el nombre de Glyn Mills, pero sin indagar en las conexiones contemporáneas con otros bancos y en las connotaciones políticas de dicho apoyo financiero. Una excepción que resulta interesante es el trabajo de Genevieve Gille, cuyo artículo indaga en la labor que desempeñaron los financieros franceses durante la intervención en México. Ella menciona que Baring y Glyn no eran los únicos interesados en ese asunto, la sucursal Rothschild en París recibió información directa de México por lo que siguió muy de cerca las negociaciones e incluso en un principio consideró participar en ellas. Sin embargo, ciertos asuntos dudosos determinaron la no intervención de esta prestigiosa casa, cuyos banqueros negociaban préstamos con casas reinantes desde siglos atrás. Los Rothschild estaban preocupados por los derechos de los acreedores originales (los tenedores de bonos de la Deuda de Londres), pero aún más importante, tenían ciertas reservas acerca de las garantías mexicanas para sustentar dicho préstamo. James Rothschild expresó su desconfianza porque no sabía por cuánto tiempo un ejército francés podría seguir apoyando el establecimiento del nuevo imperio. Exteriorizó su preocupación en cuanto a si el régimen se consideraría mexicano o europeo. ¿Qué pasaría si el conflicto civil continuara por más tiempo y no se estableciera nada? ¿Quién recaudaría en las aduanas marítimas los fondos que serían remitidos a Europa: los oficiales franceses o los oficiales británicos? Por último, tomó en consideración un hecho preocupante si la administración de Napoleón III estaba apoyando toda la aventura mexicana, Francia estaba adquiriendo una importante deuda con un gran número de diversos intereses en distintos países de Europa.<sup>33</sup> El banquero judío británico comprendió que el apoyo financiero para establecer un régimen monárquico en México no sólo contenía aspectos económicos sino que la empresa secundada por banqueros británicos y franceses simultáneamente involucraba a gobiernos soberanos con intereses específicos, algunos de ellos opuestos, aunado al hecho de que México se encontraba en guerra.

La posición que jugó Francia fue clara a partir de 1862 hasta 1864: dos años de ocupación militar así como una confrontación directa con el gobierno de Juárez. El emperador francés quería establecer un régimen en la persona de Maximiliano y buscaba la comunidad financiera de Gran Bretaña para financiar el proyecto. Sus asesores económicos querían un procedimiento por medio del cual el príncipe austriaco pa-

<sup>33</sup> Genevieve Gille, “Los capitales franceses y la expedición a México”, *Revue d’Histoire Diplomatique*, v. 69, 1965, en Leonor Ludlow y Carlos Marichal, *Un siglo de deuda pública en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1998, véase p. 125-151.

garía de forma inmediata los ya importantes gastos militares. Estaba por verse qué es lo que el gobierno de lord Palmerston esperaba recibir.

Los historiadores ingleses han recalcado que a partir de 1848 no se otorgó ninguna ayuda militar o diplomática a los inversionistas británicos que tenían negocios en el exterior. Relacionado con lo anterior, algunos autores han afirmado que, en el caso específico de la constitución del gobierno imperial en la persona de Maximiliano, la administración de Palmerston no formó parte de las maniobras para establecer una monarquía en México. El gobierno de su majestad británica sólo reconoció al imperio hasta noviembre de 1864, cuando asentado en la capital mostraba signos de estabilidad. Por otro lado ha sido señalado que Whitchall continuó apoyando el caso de aquellas reclamaciones, que hasta el momento no habían sido aceptadas por las administraciones mexicanas.<sup>34</sup> Sin embargo, la realidad era que un importante banco británico que representaba a un gran número de intereses, estaba negociando préstamos de estado con el gobierno de Napoleón III y por derivación con Maximiliano. Estas transacciones no fueron llevadas a cabo en secreto. La prensa y los sectores financieros de la *City*, representados en el parlamento, estuvieron discutiendo las desventajas y los beneficios que implicaba apoyar el establecimiento de un régimen de gobierno distinto al republicano que existía en México.

Como se mencionó en el capítulo uno, siguiendo la literatura sobre los asuntos externos de Gran Bretaña, los expertos en la materia han coincidido que entre la *City* y el gobierno existía una conexión cercana. Los inversionistas británicos pedían la opinión del gobierno sobre importantes transacciones para realizar en el extranjero, y el Foreign Office esperaba que se le consultara en particular si dichas inversiones interferían con los principales temas de la política exterior británica. Puede asumirse que el asunto mexicano era de suma importancia, no sólo en relación con los derechos de los tenedores de bonos de la Deuda de Londres y de la Convención Inglesa, “una deuda insignificante” como alguna vez fue calificada durante un debate parlamentario, sino también en relación con el hecho de que la intervención involucró a cuatro casas reales de Europa. Además, el conflicto de México resultaba también importante para las administraciones de los presidentes Lincoln y Davis, en el entonces dividido Estados Unidos.

El régimen de Palmerston no podía argumentar no estar involucrado en el fomento de las mencionadas transacciones financieras, puesto que los préstamos de Glyn Mills estaban comprometiendo a

<sup>34</sup> Edgar Turlington, *op. cit.*, p. 168-73.

Gran Bretaña y a su gobierno con la comunidad internacional, en particular con los planes de estado de Napoleón III. Sin embargo, se puede sostener que su administración no estaba completamente convencida acerca de la empresa monárquica en México, pero no hizo nada para detener el establecimiento de dicho proyecto. Cuando en 1867 se afirmó en Londres que Gran Bretaña no había estado en guerra con el régimen republicano, se pudo haber pensado que el gobierno de Disraeli concebía la misma neutralidad que se había ejercido contra las fuerzas de la Unión, cuando Inglaterra les permitió a los agentes de la Confederación comprar armas, así como construir barcos de guerra. Este tipo de neutralidad británica dio lugar a lo que se denominó como reclamaciones estadounidenses.<sup>35</sup>

Edwin Borchard ha definido el problema de la siguiente manera:

En tiempos de guerra, la ley internacional impone ciertas obligaciones restrictivas de préstamos a las potencias neutrales. Aunque no existe ninguna ley que obliga a una potencia neutral a evitar el préstamo a una nación beligerante, existe una obligación extra de los gobiernos neutrales para no otorgar dichos créditos. Los préstamos a naciones beligerantes se deben distinguir de los préstamos a las facciones o a los insurgentes deseosos de promover una insurrección contra los estados amigos. Esta última es una transacción ilegal y una violación de las leyes de neutralidad, que descarta la recuperación del préstamo. Preguntas difíciles surgen en el intento por establecer, si un gobierno insurgente es en realidad beligerante o es reconocido como beligerante, o si es un gobierno *de facto* que cohesiona al estado.<sup>36</sup>

Los dos créditos de Glyn Mills eran préstamos de estado con tres connotaciones: la primera era que ambos estaban designados para establecer el régimen del imperio de Maximiliano; la segunda, era reconocer el derecho de los acreedores históricos de México para que con su anuencia se pudiera dar una apertura de los mercados financieros europeos al imperio; la tercera, era que parte del dinero establecido en los contratos se utilizaría para apoyar al ejército francés que estaba en guerra con el gobierno constitucional de Benito Juárez. A través de distintos medios diplomáticos éste régimen advirtió a las autoridades europeas y a los intereses financieros acerca de las implicaciones jurídicas que dichas transacciones crediticias significaban. El Segundo Im-

<sup>35</sup> Para las reclamaciones que resultaron de la guerra civil estadounidense, véase FO.5, f. 1236-1333; arbitraje general de la guerra civil, FO.5, f. 1391-1426.

<sup>36</sup> Edwin Norchard, *State Insolvency and Foreign Bondholders. General Principles*, New Haven, Yale University Press, 1951, p. 151-52.

perio adquirió existencia bajo el peso de nuevos y cuantiosos créditos. Comprendiendo las implicaciones que surgían a partir de las condiciones de ambos contratos crediticios, mismos que fueron “tolerados” por la administración de Palmerston, un estado de guerra se instituyó entre aquellos gobiernos europeos y el régimen republicano de Juárez.

El Tratado de Miramar, del 10 de abril de 1864, fue la tercera etapa de las numerosas deudas del imperio mexicano. El acuerdo fue firmado por Joaquín Velázquez de León y se puede considerar que reforzó la existencia del régimen de Maximiliano. Al mismo tiempo el tratado consolidó un proceso que entre 1864-1867 cambió las relaciones de poder económico y político de que gozaban los acreedores británicos; esta modificación ocurrió mientras se contraían nuevas deudas por el gobierno imperial. El monto total de los préstamos de Francia colocó a la deuda británica de México en segunda posición, cuando se consideró el monto total de la deuda contratada por el Segundo Imperio.

El Tratado de Miramar fue el acuerdo esencial del imperio. La cantidad prestada fue por 201 millones de francos (7 976 190.47 libras) y la negociación fue encomendada al *Crédit Mobilier*, un banco que tenía un significativo número de clientes franceses y que asimismo tenía lazos cercanos con la administración de Napoleón.<sup>37</sup> Después de las reducciones que en forma de pagos parciales fueron remitidos a Fran-

<sup>37</sup> En “The *Crédit Mobilier* and banking companies in France” (1857) Walter Bagehot argumentó que *Le Société Générale de Crédit Mobilier* fue considerada en Europa como una asociación que había sido establecida para llevar a cabo propósitos siniestros, además representaba la peor especulación en la bolsa de valores. Se creyó que la enormidad de proyectos que el banco patrocinaba y sus números, podrían ejercer una gran presión en el capital internacional, en *The Collected Works of Walter Bagehot*, v. 10. Londres, *The Economist*, 1978. Por otro lado, el vizconde Goshen afirmó lo siguiente: “En aquellos años [1863-1864], un financista francés muy conocido, M. Pereire, había sugerido algunas asombrosas doctrinas con referencia al establecimiento de una tasa máxima de interés y los deberes de un banco nacional. Parece ser que M. Pereire no sólo era el fundador del importante *Crédit Mobilier* de Francia y el negociador de grandes préstamos en el exterior. Era a la vez un profesor de algunas de las más atractivas doctrinas de sansimonianismo, uno de los más grandes campeones, si de alguna manera existe de la filantropía utópica”, en *Essays and Addresses on Economic Questions (1865-1893)*, Londres, Edward Arnold, 1905, p. 5-6; Este banco aspiraba a ser una institución nacional abierta al público, en vez de ser un banco cerrado frecuentado por aristócratas y comerciantes en desgracia. Estos propósitos, así como los del sansimonianismo, seguidos por el banquero, concordaban con algunos aspectos de los grupos liberales del régimen de Napoleón III. M. Pereire era un banquero judío que provenía de una familia portuguesa, de la misma manera que su socio Oppenheim de Fould y Cía., quien estaría a cargo de otorgar el préstamo de 1865 a Maximiliano. La conexión bancaria franco-judía fracasó tras la caída del imperio de Maximiliano. Pero en los años ochenta, Edmund Noetzelin, un banquero igualmente de origen judío, suizo y francés, cooperó en el establecimiento de el Banco Nacional Mexicano y posteriormente durante la administración de Manuel González promovió una negociación de la deuda británica de México con los acreedores.

cia, España, a los tenedores de bonos de la Convención Inglesa, el efectivo entregado a Maximiliano, la comisión cobrada por Glyn para fomentar en la bolsa de Londres el préstamo, aunado a otros descuentos, las finanzas de México sufrieron un déficit por cerca de 294 841 libras. El Tratado de Miramar incluyó el asunto de los nuevos bonos de la Deuda de Londres, así como los de la deuda convenida con Francia, Gran Bretaña y España. La suma de capital e intereses, hasta 1864, daba un monto total de 83 711 511 pesos mexicanos que eran equivalentes a 16 746 302.20 libras.<sup>38</sup> Cifra de la deuda que concordaba con la información enviada en 1863 por George White a Thomas Baring, quien estimó la deuda externa de México por cerca de los 80 millones de pesos. Es interesante recalcar que el presente tratado no incluyó una importante cantidad de dinero que era el resultado de los gastos de guerra hasta 1864.

Una vez que se dio a conocer el acuerdo, el agente de Benito Juárez en Londres; Jesús Escobar, publicó una carta en ciertos periódicos como el *Daily News*, *The Financier* y *The Standard*, por medio de la cual protestaba contra las condiciones establecidas en el Tratado de Miramar. Escobar consideró que el acuerdo mencionado anteriormente convirtió los bonos de 1850-1851 (identificados en este libro como el acuerdo de Herrera y la convención de Doyle) en la emisión de bonos nuevos con un 40% de descuento. El agente republicano también afirmó que ni Maximiliano ni algún otro agente o régimen político, que por sí mismo se hubiera proclamado como autoridad que para el caso tenía la facultad, solamente conferida por el congreso mexicano, para establecer las condiciones de nuevos préstamos a favor de México, o para modificar las estipulaciones de los préstamos ya existentes. Fue entonces que recalcó un hecho conocido por el gobierno británico: el monto total de la deuda británica de México hasta 1863 sí había sido reconocido por el gobierno constitucional de México.<sup>39</sup>

El agente Escobar, consciente de la posición legalista y de los procedimientos políticos seguidos por Benito Juárez, comprendió y trató de advertir a los acreedores británicos de México que su apoyo financiero para la fundación del régimen monárquico, en la persona de Maximiliano, significaba desconocer los compromisos que ellos tenían positivamente con el gobierno republicano.

<sup>38</sup> Francisco Bulnes, La deuda inglesa. Artículos publicados en el periódico *El Siglo Diez y Nueve*, México, Miguel Ángel Porrúa/SOMEX, 1990, p. 213.

<sup>39</sup> Jesús Escobar, "Agent to the Constitutional Government of Mexico to the public tender", Londres, 10 de junio de 1864, en Jorge Tamayo, *op. cit.*, t. VIII, p. 804.

Es posible que los tenedores de bonos pudieran haberle respondido que en más de una ocasión las autoridades mexicanas no cumplieron con los términos de las renegociaciones aceptadas por los tenedores de los títulos de la deuda. Asimismo, que los regímenes republicanos habían sido incapaces de respetar las convenciones diplomáticas tenidas con el gobierno de Gran Bretaña y que, por lo tanto, México enfrentaba las consecuencias de sus errores cometidos por largos años de malas administraciones y de los abusos contra extranjeros que eran producto de una inacabable lucha civil que había derrochado la riqueza del país. La carta escrita por Escobar y las conversaciones que Terán sostuvo con Russell, serán discutidas en la tercera sección de este capítulo, ambos llevaron adelante los últimos intentos republicanos para precaver al gobierno de Gran Bretaña y a los tenedores de bonos de las deudas inglesas de involucrarse aún más en el establecimiento del Segundo Imperio.

Es necesario examinar aunque sea brevemente cómo se estableció el primer banco moderno en México para entender cómo la Intervención Francesa y la fundación del imperio de Maximiliano tenían sólidas connotaciones financieras.

La literatura que analiza las características de los “bancos imperiales” ha argumentado que esta categoría de instituciones, cuyas oficinas centrales se encontraban en Londres, fueron establecidas para comerciar predominantemente con países independientes del Imperio Británico, como era el caso América Latina, en donde la libra esterlina se usaba como la moneda principal para el comercio internacional. Además, la moneda inglesa era el instrumento que se usaba como la mayor fuente de obtención de capital externo a largo plazo, y su convertibilidad era la empleada para realizar los pagos de las deudas tenidas con los acreedores británicos.<sup>40</sup> La institución bancaria que se estableció en México pertenece a esta misma categoría, y en vez de ser un experimento único, formaba parte de una estrategia financiera para ser establecida en todo el mundo: “un miembro interesante del grupo en América Latina fue el Banco de Londres, México y Sudamérica; era la unión del Banco de Londres y el Banco de Sudamérica. Los directores del Banco Oriental y del County Bank fueron los promotores de la empresa mexicana junto con John Paterson, el conocido fundador del Standard Bank de Sudáfrica”.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> L. S. Pressnell y J. Orbell, *op. cit.*, p. XIX-XX.

<sup>41</sup> A. Baster, *op. cit.*, p. 141.

En enero de 1864, un grupo de inversionistas británicos obtuvo el permiso para establecer un banco en el país. Los banqueros británicos que estaban encargados de crear y organizar el nuevo banco fueron William Newbold, quien desempeñaría el cargo como director, y Robert Geddes, quien actuaría como cajero principal. Ambos llegaron a México en mayo de 1864, un mes antes de que Maximiliano hiciera lo propio en Veracruz. Dos meses más tarde, Newbold informó al gobierno imperial sobre la apertura del Banco de Londres y México. Los principales periódicos anunciaron que el banco comenzaría sus operaciones con un capital de dos millones de libras, que eran equivalentes a poco más de diez millones de pesos.<sup>42</sup> Fueron adquiridas inmediatamente cuarenta mil acciones de cincuenta libras cada una, además, los agentes del banco demostraron conocer los procedimientos mexicanos; asimismo, estaban bien informados sobre la existencia de las más importantes casas de negocios en el país, muchas de las cuales eran propiedad de súbditos británicos o tenían una gran relación comercial con negociantes de su patria de origen. El banco no dejó de hacer negocios con sus principales clientes, pero desarrolló una política para promover clientes nuevos, aunque sus recursos fueron menos importantes. Poco tiempo después el Banco de Londres y de México tenía diez sucursales en ciudades mineras y poblaciones comerciales: Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí, Morelia y en los tres principales puertos del Golfo en Veracruz, Tampico y Matamoros.<sup>43</sup> El Banco de Londres México y Sudamérica fue la primera institución en el país que introdujo cheques como moneda de uso corriente, además de que en febrero de 1865 se expidieron billetes: 1 400 unidades con un valor de cinco pesos cada una. Entre otras actividades, el banco, en conjunción con las casas exportadoras de Gran Bretaña, comercializó plata mexicana para que ésta fuera exportada a Francia, China y Gran Bretaña.<sup>44</sup> Este trabajo concuerda con la perspectiva de Walter Mc Caleb acerca de que Newbold y Geddes fueron muy astutos al evadir los conflictos entre las distintas facciones mexicanas. El banco se mantuvo al margen de las afiliaciones políticas y siguió una neutralidad respetable.<sup>45</sup> Cuando el imperio de Maxi-

<sup>42</sup> En 1867, las oficinas centrales de Londres tenían un capital de más de cinco millones de libras. En Antonio Manero, *La revolución bancaria en México. Una contribución a la historia de las instituciones de crédito en el país*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957, p. 8.

<sup>43</sup> Leonor Ludlow, "La disputa financiera por el imperio de Maximiliano y los proyectos de fundación de instituciones de crédito, 1863-1867," en *Historia Mexicana*, 188, abril-junio de 1998, p. 790-792.

<sup>44</sup> Beatrice Trublood, *125 años de la Banca Serfin*, México, Serfin, 1880, p. 27.

<sup>45</sup> Walter Mc Caleb, *Present and past banking in Mexico*, New York, Harper & Brothers, 1920, p. 40.

liano fue derrotado en 1867 la institución estuvo exenta de cooperar con los préstamos forzosos que solicitó el ejército republicano para iniciar la administración de la ciudad de México; posteriormente el gobierno de Juárez validó la legítima existencia del banco. Las autoridades republicanas no querían provocar otro conflicto con Gran Bretaña, además, tuvieron la suficiente sensibilidad para comprender que ciudadanos mexicanos y extranjeros que tenían cuentas bancarias y que estaban usando los servicios del mismo, lo hacían para desarrollar el comercio externo e interno de la República y necesitaban de él. El Banco de Londres y México fue por casi dos décadas la única institución financiera en México.

En los primeros meses de 1865, la guerra de intervención en México había causado un gran incremento en el presupuesto imperial. Los gastos personales de Maximiliano, la de sus diplomáticos en el extranjero, aunado a las condiciones del servicio de la deuda, que se establecieron en los acuerdos de Glyn y Miramar, consumieron todos los recursos; por ende, el imperio estaba en quiebra. Con esta perspectiva el ministro británico designado en México, Peter Campbell Scarlett, recibió instrucciones del secretario del Foreign Office donde se le instruía que el régimen imperial mexicano estaba en la necesidad de pagar a tiempo su deuda.<sup>46</sup>

Aquí se analizará la propuesta ideada por Scarlett que es esencial para entender el proceso del endeudamiento masivo en que incurrió el imperio. Scarlett juzgó la situación financiera como sigue: el imperio debía tener una base firme para la ejecución de un plan económico cuyo objetivo fuera

La consolidación de toda la deuda en un fondo con una tasa de interés establecida y algún tiempo (dos o tres años) para que México reorganice su sistema financiero, ya que hoy en día realizar esta labor es casi imposible para el gobierno. Si el emperador declara la quiebra, una alternativa podría ser la de ceder algunas porciones del territorio mexicano, pero dicha sanción constituye la violación de una de las principales obligaciones que él se comprometió a respetar, cuando aceptó el trono que le fue ofrecido.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Peter C. Scarlett: secretario en Constantinopla en 1825; en París en 1828; ministro británico en Brasil, 1834; en Grecia, 1862, y en México, 1864. *The Foreign Office List. Forming a Complete British Diplomatic and Consular Handbook*, London, Harrison, 1865, p. 123.

<sup>47</sup> Peter C. Scarlett dirigido al conde John Russell, ciudad de México, 27 de febrero de 1865, FO.50.401.

El documento de Scarlett titulado *Proyecto para la formación y el funcionamiento de una comisión mixta* mostró un suma total que resulta desproporcionada, considerando que en 1863 los informes de George White establecieron la deuda republicana en 83 millones de pesos.

<i>La deuda actual de México</i>	<i>Monto de la deuda (pesos)</i>	<i>Nuevo capital Reducción propuesta (pesos)</i>
3 % Tenedores de bonos de Londres	75 000 000.00	50 % 37 500 000.00
6 % Convención británica	5 000 000.00	80 % 4 000 000.00
3 % Convención española	7 000 000.00	50 % 3 500 000.00
3 % Deuda de la guerra de Francia	40 000 000.00	igual 40 000 000.00
6 % Tratado de Miramar	60 000 000.00	70 % 42 000 000.00
Reclamaciones francesas (Jecker)	12 000 000.00	igual 12 000 000.00
Reclamaciones británicas	12 000 000.00	igual 12 000 000.00
Reclamaciones españolas	10 000 000.00	igual 10 000 000.00
Reclamaciones estadounidenses/ otras	5 000 000.00	igual 5 000 000.00
<i>Total</i>	<i>226 000 000.00</i>	<i>166 000 000.00</i>

  

	<i>Deuda nueva</i>	<i>Intereses por año</i>
Deuda inglesa (Londres, Convencional, reclamaciones)	53 500 000.00	\$2 140 000.00
Deuda francesa (Guerra, Miramar, reclamaciones)	94 000 000.00	3 760 000.00
Deuda española (Convencional, reclamaciones)	13 500 000.00	540 000.00
Reclamaciones estadounidenses/ otras	5 000 000.00	200 000.00
<i>Total</i>	<i>166 000 000.00</i>	<i>4 % 6 640 000.00</i>
Deuda nueva	166 000 000.00	4 % 6 640 000.00
Crédito a favor de México	20 000 000.00	4 % 20 000 000.00
Agencias a las comisiones	4 000 000.00	4 % 4 000 000.00
<i>Deuda total de México</i>	<i>190 000 000.00</i>	<i>Intereses 7 600 000.00<sup>48</sup></i>

El primer asunto que resulta sorprendente es el monto total de 226 millones de pesos equivalentes a 41 851 851.00 libras de la deuda actual de México hasta 1865, sin el descuento propuesto especialmente si se le compara con el monto total de la deuda que había sido reconocida por el gobierno de Juárez antes de 1863, sumas que igualmente habían sido aceptadas por diplomáticos británicos y agentes bancarios. En tan sólo dos años, la deuda externa de México se incrementó cerca del 200 %,

<sup>48</sup> Peter C. Scarlett, "Estimate to consolidate the debts of Mexico", ciudad de México, 27 de febrero de 1865, FO.50.401.

resultado de los préstamos mencionados en esta sección, aunado a los gastos de guerra cobrados por el ejército francés. Analizando las cifras de Scarlett, la deuda francesa de México (guerra, Miramar, reclamaciones) daba un total de 112 millones de pesos, veinte millones de pesos más que el monto de la deuda británica de México, la principal obligación de México desde 1824. El monto de esta última deuda, según Scarlett, resulta sorprendente porque en 1863 George White informó a Thomas Baring que la deuda mexicana con Francia representaba menos del uno por ciento del endeudamiento total del país.

Peter C. Scarlett entendió que una deuda tan grande por 226 millones de pesos era imposible de ser liquidada por México. En ese sentido, la idea principal de su proyecto era que los acreedores deberían otorgar importantes reducciones. La tabla muestra que la reducción más grande sería hecha por los tenedores de bonos de la Deuda de Londres, por otro lado, el gobierno francés no haría ninguna reducción en capital, puesto que era una deuda que provenía del conflicto armado. Lo mismo ocurriría con las reclamaciones extranjeras.<sup>49</sup> Scarlett incluyó este tema, a pesar de que muchas reclamaciones eran fraudulentas y necesitaban ser examinadas. Sin embargo, al establecer un monto determinado, los reclamantes ya estaban recibiendo un beneficio adicional. Otra importante deuda fue la llamada “créditos en favor de México y las comisiones cobradas por las agencias”, que daba un total de 24 millones de pesos; esta cantidad que no estaba incluida en el Tratado de Miramar constituía un monto cercano a la suma de las demandas británicas, españolas y estadounidenses, todas ellas unidas. Dicha deuda, además, resultaba ser un asunto de preocupación para mexicanos y acreedores. La propuesta de Scarlett fijó la deuda total de México, denominada “nuevo capital”, en 166 millones de pesos más otros créditos, lo que daba un total de 190 millones de pesos; de acuerdo con estas cifras, el ministro británico contemplaba una reducción importante del 15.92%.

Finalmente, otra cuestión importante del plan de Scarlett era el de uniformar todas las deudas de México con los diversos acreedores bajo un interés anual común del 4%. La unificación no sólo concordaba con la idea general de una reducción, sino que también era un buen procedimiento administrativo para el gobierno mexicano y para los agentes encargados de administrar los pagos de México. Por ende, la propuesta

<sup>49</sup> La disposición final de los casos de las reclamaciones no llegarían hasta 1895 en Alfred Tischendorf, “The Anglo-Mexican claims commission 1884-1895”, en *Hispanic American Historical Review*, 37, 1957, véase p. 479 del autor.

de Scarlett era una solución eminentemente realista, pues seguía los conceptos teóricos principales de un acuerdo financiero: evitar otro incumplimiento que indudablemente dañaría a los acreedores y al país deudor.

Casi un siglo después, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio a luz algunos documentos en relación con la “vieja deuda inglesa”. De acuerdo con aquella documentación oficial, se mostraba que la tesorería de Maximiliano no tuvo más de cinco millones de pesos en efectivo por año, cuando Scarlett consideraba un interés anual total por cerca de 7 600 000 pesos.<sup>50</sup> Por esta razón, era imposible que el imperio cumpliera con sus compromisos financieros, a pesar de que su instalación como régimen legítimo se concibió entre otras cosas para que este gobierno pudiera cubrir a tiempo los pagos de su deuda externa.

Las autoridades británicas consideraron que la propuesta de Scarlett no incorporaba alguna estipulación en cuanto a cómo México pagaría los 190 millones de pesos comprometidos, además de los intereses anuales. Por eso expresaron que debería incluirse un artículo adicional que resolviera el problema; más aún, el Foreign Office replicó que el plan de Scarlett no era conveniente porque ofrecía un periodo de gracia para el pago de la deuda por dos o tres años. Esta negativa tenía su razón de ser en las bases que originaron la ruptura diplomática británica de julio de 1861, la cual era la respuesta a las estipulaciones de la ley promulgada por el gobierno de Benito Juárez y que establecía tan sólo dos años de suspensión en el servicio de las deudas mexicanas. Era una cuestión de congruencia, posiblemente fue lo que pensó Lord Russell en 1865.

El proyecto del ministro Scarlett también recibió comentarios por parte de Baring. El banco que representaba a los tenedores de bonos británicos consideró que resultaba interesante la idea de establecer un fondo que unificara toda la deuda y que se le aplicara una tasa del cuatro por ciento anual. Sin embargo, Baring criticó el excesivo monto de las reclamaciones estadounidenses, españolas, británicas y francesas contra las administraciones mexicanas que daban una suma total de 39 millones de pesos, que correspondían al 17.3% de las cifras manejadas en la propuesta. Por último, teniendo una gran experiencia en los asuntos financieros de México, Baring argumentó que aun cuando existieran empleados eficientes y honestos en la administración de las aduanas, el país sería incapaz de pagar el monto de la deuda contratada y que había sido reconocida por el emperador Maximiliano.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> *La vieja deuda exterior titulada de México*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1963, p. 23.

<sup>51</sup> Thomas Baring a John Russell, Londres, 18 de abril de 1865, FO.401.

Después de dos meses, las cifras que manejaba Scarlett en febrero de 1865 se volvieron obsoletas cuando en abril el ministro de Maximiliano en París, José Hidalgo, y los bancos de Fould, Oppenheim, Hottinguer y Pinard firmaron un nuevo préstamo por 250 millones de francos (9 920 634.82 pesos) con un seis por ciento de interés; el valor real de este préstamo fue de 6 746 031.74 libras.<sup>52</sup> Los bonos se vendieron con un 32 % de descuento, por esta razón el deudor perdía instantáneamente casi una tercera parte del valor total del crédito. Cuando se añadieron otras reducciones como diferentes comisiones, bonos de la lotería francesa e intereses no pagados por un año, la tesorería imperial de México contaba tan sólo 3 838 284.44 libras en efectivo, poco más del 50 % de la suma total de este cuarto préstamo. Estas cifras revelan que los acreedores estaban cometiendo el mismo error que en el pasado, puesto que no estaban prestando atención a las necesidades financieras del gobierno mexicano para prevenir que éste llegara a un prolongado incumplimiento de pagos, así como un posible estado de quiebra. El monto restante del crédito se dividió en quince diferentes cuentas para cubrir varias deudas incluyendo la liquidación de los bonos de Jecker, todas ellas sumaban un total de 3 160 000 libras.<sup>53</sup> Debido a lo anterior, la administración imperial tuvo que confrontar gastos diarios con un presupuesto de tan solo 678 284 libras, a pesar de haber contratado una deuda por casi diez millones de libras.

El Tratado de César-Dano constituyó el quinto préstamo del imperio, su negociación, en septiembre de 1865, fue llevada a cabo en

<sup>52</sup> “Achille Fould de Fould-Oppenheim era un amigo muy cercano a Napoleón III, además, era uno de sus principales asesores financieros del gobierno napoleónico. Tenía sólidos negocios con el duque de Morny. Fould fue el ministro de Finanzas de Francia desde 1861 hasta 1867. Cuando se le obligó a abandonar dicho cargo, Fould se sintió muy ofendido por lo que rehusaba cada puesto que se le ofrecía, e incluso se negó a aceptar el cargo de embajador en Londres. Paul H. Emden, *Money Powers of Europe in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century*, Londres, Sampan, Low & Marston, 1937, p. 139-140; Francisco Bulnes, *op. cit.*, p. 6-9.

<sup>53</sup> Al final de la Guerra de Reforma (1860), Jecker le otorgó al presidente conservador Miguel Miramón un préstamo por 750 000 pesos en efectivo, a cambio del reconocimiento de una deuda por 15 millones de pesos en bonos. Un año después, el banquero suizo pidió la liquidación de la enorme suma. La administración liberal de Juárez se rehusó a pagar dicha cantidad. Sin embargo, como resultado del préstamo de Fould & Co. de 1865, Jecker recibió 2 840 754.00 pesos, 200 % más que el monto original que se había prestado hacía cinco años. Véase William Wynne, *op. cit.*, p. 28. Los bonos de Jecker fueron considerados como el mejor ejemplo de un préstamo a corto plazo manejado por los agiotistas. Tanto los diplomáticos británicos como los agentes de los tenedores de bonos, criticaron estos procedimientos seguidos por las administraciones mexicanas porque malgastaban ingresos a futuro por obtener cantidades inmediatas en efectivo, aunque no fueran grandes montos. Guadalupe Nava en “Origen y monto de la deuda pública en 1861”, en Leonor Ludlow y Carlos Marichal, *op. cit.*, véase p. 109-120, da una explicación detallada de los negocios de Jecker.

secreto en la ciudad de México. Era un acuerdo que establecía hasta la fecha del contrato cinco años de gastos militares, los cuales resultaban de la resistencia republicana que había prevalecido a lo largo de todo el país. Los montos del acuerdo señalaban que mil francos por año, por soldado, a 38 mil soldados solamente en 1864 daban un total de 38 millones de francos (1 506 936.50 libras). Además, el tratado afirmaba que el imperio mexicano tenía que cumplir con el costo de la transportación marítima en 15 873.01 libras por viaje, cinco travesías por el Atlántico sumaban 79 365.07 libras, una cantidad completamente separada de otras deudas de guerra.<sup>54</sup> Aún más importante para la existencia del imperio, el tratado determinó que el ejército francés se reduciría gradualmente a 28 000 soldados en 1865, 25 000 en 1866 y 20 000 en 1867.

Para finales de 1865 el escenario internacional había sufrido importantes cambios. Las condiciones del Tratado de César-Dano eran una respuesta al fin de la Guerra de Secesión en Estados Unidos y que había dado por resultado el triunfo de la Unión. La administración de Lincoln y posteriormente el gobierno de Andrew Johnson ejercieron fuertes presiones diplomáticas para que se efectuase una retirada inmediata de las fuerzas napoleónicas de México. Finalmente, se puede argumentar que para 1866 los gabinetes europeos ya tenían serias dudas sobre la viabilidad del imperio de Maximiliano.

El último asunto financiero es el problema de las reclamaciones británicas no reconocidas por los regímenes mexicanos. Como ya se ha argumentado la Deuda de Londres, la deuda de la Convención Inglesa y las nuevas reclamaciones británicas eran de carácter diferente. Las últimas dos categorías de deudas resultaban de distintas infracciones al Tratado del Comercio, Amistad y Navegación de 1826.

El establecimiento del imperio más todo el proceso de nuevos préstamos y conversiones de la deuda que fueron contraídos por Maximiliano desviaron por más de dos años que se hiciera un análisis específico de las reclamaciones británicas. El ministro Scarlett comenzó un proceso de difíciles negociaciones, no sólo porque algunas reclamaciones se les señalaba de fraudulentas, sino porque el gobierno imperial de México quería que los procedimientos jurídicos fueran examinados y juzgados de acuerdo con las leyes mexicanas; sin embargo, el gobierno de Gran Bretaña no estaba de acuerdo, debido a que desde su óptica el sistema legal mexicano era extremadamente complicado. En su lugar, Londres recomendaba el uso del derecho inter-

<sup>54</sup> Francisco Bulnes, *op. cit.*, p. 9-10.

nacional cuyos preceptos ya habían sido aceptados por la comunidad de naciones civilizadas como universalmente válidos.

Tras siete meses de difíciles discusiones, Scarlett informó a lord Clarendon, el secretario del Foreign Office del gobierno de Disraeli, que se había creado la comisión mixta para el establecimiento de reclamaciones británicas contra México. Tres oficiales mexicanos conformaban el consejo, el miembro más importante del consejo era Tomás Murphy, consejero especial, con la capacidad de concluir un acuerdo. Gran Bretaña estaba representada por Scarlett, Frederick Glennie, el cónsul británico en la ciudad de México, y Henry Gibbon.<sup>55</sup> Las dos partes reconocieron la necesidad de tener un árbitro y decidieron que el embajador de España, el marqués de Rivera, era el mejor candidato. España esperaba que Gran Bretaña y Francia obtuvieran un acuerdo de reclamaciones aceptable. Rivera estaba deseoso que las reclamaciones españolas recibieran de México las mismas condiciones que aquellas que pudieran ser obtenidas por las otras dos potencias. Se recalcó que la comisión tendría que resolver todas las reclamaciones, que su trabajo no debería exceder a un año y que sus resoluciones serían la última palabra. Asimismo, que el gobierno imperial mexicano se haría responsable por el monto total de la deuda que fuera reconocido a los reclamantes; la comisión tenía que asegurar garantías específicas del modo en que se harían los pagos y tendría que mantener un récord exacto de sus sesiones y procedimientos.<sup>56</sup> La comisión mixta tuvo veinticuatro reuniones y trabajó desde el 10 de agosto de 1866 hasta el 6 de mayo de 1867.<sup>57</sup>

En alguno casos problemáticos, el árbitro español apoyó las reclamaciones británicas, especialmente cuando se confirmó que los gobiernos mexicanos crearon o incrementaron injustificablemente los impuestos a la exportación e importación. Pero al mismo tiempo Rivera rechazó algunas otras reclamaciones. Los comisionados británicos criticaron a sus contrapartes mexicanas por seguir tácticas dilatorias. En otro sentido, éstos últimos consideraron que el embajador español estaba defendiendo únicamente los intereses europeos. Ante tales problemas, la posible abdicación del emperador y finalmente la crisis militar que llevó a Maximiliano a realizar el viaje a Querétaro, termi-

<sup>55</sup> Scarlett a Clarendon, ciudad de México, 20 de marzo de 1866, FO.50.401. Con excepción del ministro Scarlett, los otros tres miembros del consejo, Gibbon, Glennie y el mexicano Murphy, eran todos tenedores de los títulos de la deuda de México.

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> *Book of Minutes of the Sitting of the Mixed Commission for the Settlement of British Claims against Mexico*, FO.50.413.

naron con las funciones de la comisión mixta. Resulta interesante que durante la segunda mitad de 1866 y a lo largo de 1867 los informes de Scarlett dirigidos al Foreign Office no proporcionaran información sobre el deterioro político, militar y económico del imperio. Pareciera que los trabajos de la comisión se estaban llevando a cabo en un país apacible, sin embargo, la explicación radicaba en que los diplomáticos británicos estaban presionando para concretar los términos de una nueva convención diplomática, a pesar de que la empresa monárquica se estaba colapsando.

El proceso de reconocimiento de cinco diferentes deudas, desde los contratos Glyn Mills hasta el Tratado César-Dano, el emperador Maximiliano registró una deuda externa por un monto total de 363 369 931 pesos, equivalentes a 72 265 081 libras. De acuerdo con los libros contables del imperio de Maximiliano, la Deuda de Londres así como la deuda de la Convención Inglesa sumaban un total de tan sólo 83 711 511 pesos equivalentes a 16 742 302 libras.<sup>58</sup> De acuerdo con dichas cifras, en 1867, la deuda británica de México constituía tan sólo el 22.88% de toda la deuda imperial. Sin lugar a dudas y de acuerdo con estos datos, la parte proporcional que significan los créditos ingleses era un motivo de preocupación y sobre todo de análisis para ser comparado con la información manejada por Scarlett en febrero de 1865, cuando la deuda inglesa constituía cerca del 40.7% del total. Esto significa que en dos años (1865-1867), la participación de los acreedores británicos disminuyó en más del 18%. Además, este capítulo ha mostrado que se debe comparar el monto total por 363 millones de pesos (1867) con la estimación hecha por George White en 1863, que estableció la suma total de la deuda de México en 80 millones de pesos, del cual el monto de la deuda británica era por 70 446 254 pesos equivalentes a 13 045 602 libras.

Las cifras de White revelan que el monto de todas las deudas británicas reconocidas por México antes del establecimiento del Segundo Imperio, constituían cerca del 86% del endeudamiento; debido a ello la presión ejercida por los tenedores de bonos británicos, así como por los diplomáticos ingleses, les proporcionaba a ambos un amplio margen de maniobra. En 1861 se había calculado la deuda británica de México en 11 076 506 libras, una cantidad “insignificante” de acuerdo con el parlamento de Westminster. Seis años más tarde, el monto

<sup>58</sup> Manuel Payno, *Cuentas, gastos acreedores y otros asuntos del tiempo de la Intervención Francesa y del Imperio, 1861-1867*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito público, 1981, p. 908-913.

total de la deuda del imperio daba un total de más de 70 millones de libras, una cantidad muy diferente a aquella de la época en la que los gabinetes europeos y los acreedores respaldaron un plan para establecer en México un sistema de gobierno distinto, el cual, además de ser legítimo fuera capaz de respetar sus compromisos financieros.

### LA DOCTRINA REPUBLICANA

La catástrofe en la que terminó el imperio [de Maximiliano en México] sirvió para crear una permanente opinión en contra de intervenciones en distantes y poco conocidas tierras, aunado al hecho de que no se tenía una idea clara o una política determinada en cuanto a los objetos a ser ganados.

Edmund Fitzmaurice, 1905

La Doctrina Republicana fue la respuesta a la deuda imperial que contrajo Maximiliano. La estrategia de la administración de Juárez consistió en prevenir cualquier otra intervención extranjera, así como castigar a aquellos sectores que habían promovido la realización de un cambio en el sistema mexicano de gobierno. Este estudio subraya que las políticas desarrolladas por el gobierno británico, los acreedores de México y la administración republicana se basaron en las condiciones establecidas en los acuerdos bilaterales firmados con anterioridad y en las distintas interpretaciones de los principios consignados en el derecho internacional. Todos los intereses que habían participado en los asuntos mexicanos discutieron las razones y las consecuencias resultantes de la fallida Intervención Francesa. Asimismo, todos ellos analizaron un asunto muy importante: la intervención había sido dirigida contra el partido que ganó categóricamente la última batalla y el conflicto. La guerra extinguió los viejos tratados y fue la causa para el rompimiento definitivo de las relaciones diplomáticas entre las potencias europeas y México. Esta situación determinó el *status quo* entre los gobiernos de Gran Bretaña y México por diecisiete años.

Antes de que el ejército francés ocupara la ciudad de México a mediados de 1863, el congreso había otorgado a la administración de Juárez facultades extraordinarias para defender a la nación. El presidente y sus ministros cambiaron la sede del gobierno a San Luis Potosí; tiempo después se fueron a otras ciudades y culminaron en el poblado fronterizo de Paso del Norte. Este viaje duró casi cuatro años y durante este periodo un grupo de estadistas mexicanos cambió su perspectiva

que sobre el país ellos tenían. Sus dudas se intensificaron con respecto a los gobiernos europeos, así como en relación con las administraciones de Estados Unidos, por lo que decidieron desarrollar una amplia estrategia que abarcaba asuntos locales, aunado a políticas internacionales que habían prevalecido por varios años. A diferencia de aquellos sucesos que ocurrieron durante la primera mitad del siglo, la Intervención Francesa no era ni una guerra civil, ni un levantamiento militar. La experiencia de la Guerra de Reforma mostraba que el gobierno de Juárez no era un régimen que se podía derrocar por el solo hecho de haber perdido una batalla o una ciudad. La soberanía popular estaba en la persona de Juárez y el asiento del gobierno estaba donde se encontrara él. Juárez, Sebastián Lerdo, José María Iglesias e Ignacio Mejía, entre otros, así como Matías Romero, Porfirio Díaz y Jesús Terán, todos estaban convencidos de que si la República obtenía finalmente una auténtica victoria, el país estaría en posición de ejercer una severa reprimenda contra aquellos que habían estado apoyando el proyecto monárquico, tomando en consideración cuál había sido el origen del conflicto y qué tipo de atrocidades se habían cometido durante la intervención extranjera. Las ejecuciones en Querétaro, aquéllas cometidas en contra de otros comandantes imperiales, los actos relacionados con la suspensión de las relaciones diplomáticas entre México y las potencias, lo mismo que el carácter y monto de las deudas contraídas por el imperio, todas en su conjunto eran razones suficientes para concebir la existencia de algún tipo de represalia.

Como parte de la estrategia contra el Segundo Imperio se resalta el trabajo de Jesús Terán, el enviado especial del presidente Juárez en Europa, quien trató de sostener una entrevista con el secretario John Russell; pero como no fue recibido, decidió entonces escribir tres cartas al secretario con el siguiente argumento: Terán sostenía que Gran Bretaña al tener como principio de política exterior el de reconocer a gobiernos en posesión de ciudades capitales, había decidido que, una vez que se coronara al archiduque Maximiliano como emperador de México, Inglaterra procedería a reconocer su régimen. Si a través de dicha acción el gobierno constitucional de México dejara de existir, no se podría discutir nada más, puesto que las potencias no tenían la obligación de examinar la legitimidad del gobierno de Benito Juárez, pero Terán puntualizaba que en ese momento (1864) existían dos gobiernos *de facto* en México. Gran Bretaña no sólo había mantenido relaciones diplomáticas y comerciales con las administraciones mexicanas, sino que el régimen juarista estaba comprometido con Gran Bretaña en diversas convenciones referidas al servicio de la deuda, en las cuales se reconocían los auténticos derechos que tenían los acreedores. La

consecuencia, y de acuerdo con los principios del derecho internacional, lo que se había dado en conocer como el nuevo régimen imperial, no podía ser reconocido mientras el gobierno constitucional continuara existiendo. Además, al estar ignorando las convenciones internacionales y la legalidad del gobierno de Juárez, la administración de Palmerston había decidido apoyar diplomáticamente al llamado gobierno imperial de Maximiliano que carecía de autonomía, pues su existencia se debía a la fuerza y a los intereses de Francia. Terán enfatizó que estas características del régimen de Maximiliano eran razones suficientes para que Gran Bretaña evitara tal procedimiento.<sup>59</sup> Asimismo, Terán recalcó que, a través de tal reconocimiento, Gran Bretaña estaría apoyando a la facción reaccionaria y clerical en México que por más de cuarenta años se había opuesto al establecimiento de los derechos civiles y a la libertad de culto.

Cambiando la perspectiva de su razonamiento, Terán se refirió a la Convención de Londres con respecto a lo que señalaba en relación al cumplimiento del servicio de la deuda establecido en las diversas convenciones. En este sentido formuló una pregunta esencial: ¿cuáles serían las posibilidades de pago que tendrían los tenedores de bonos de Londres y de la Convención Inglesa bajo el gobierno republicano?, y ¿cuáles los que tendrían como resultado de la intervención francesa? Este dilema aparecía más evidente cuando el nuevo imperio, aun antes de haber iniciado sus días había adquirido un sinnúmero de deudas, desproporcionadas con respecto a los recursos del país.<sup>60</sup>

Las cartas de Terán estaban bien fundamentadas en los principios del derecho internacional. Más aún, trató de promover lo que él consideraba como algún tipo de afinidad política con respecto al gobierno liberal de lord Palmerston. Terán sostuvo entrevistas en Londres, París, Madrid, Viena y Roma con oficiales de los ministerios de asuntos exteriores, comandantes militares, directores bancarios y periodistas a fin de exponer las razones principales detrás de la resistencia republicana, así como de las dificultades existentes que estaba enfrentando Maximiliano. Las actividades de Terán en Europa correspondían a lo que Romero estaba desarrollando en Washington. Los dos eran ejemplos de la tenacidad republicana y acertados informantes de lo que sucedía en el mundo y de su conexión con la intervención francesa en México.

<sup>59</sup> Jesús Terán a lord Russell, Londres, 22 y 28 de julio y 6 de octubre de 1864. Tamayo, Jorge, *op. cit.* t. IX, p. 267-268, 269, 437.

<sup>60</sup> *Idem.*

Seis meses más tarde, Sebastián Lerdo de Tejada, el ministro de Asuntos Exteriores de Juárez, recibió una carta de Terán, que sin duda es uno de los documentos más importantes de la época de la Intervención. Terán consideraba lo siguiente: en un periodo breve (él estaba escribiendo en 1865), el gobierno republicano obtendrá una victoria militar decisiva contra Francia y, en consecuencia, un triunfo contrario a los intereses de aquellas potencias europeas que han estado apoyando financiera y moralmente al imperio. Lo anterior será la oportunidad, probablemente la única que el país tenga, para modificar los viejos tratados con los gobiernos europeos que de tiempo atrás han dañado el progreso y la integridad de la nación. Después del triunfo, aquellos regímenes entonces tendrán que entender que la guerra contra la república fue un proyecto equivocado y que resultó dañino para sus finanzas. La administración republicana deberá enfatizar internacionalmente que fueron aquellos países los que desconocieron al gobierno nacional de México, cuando de acuerdo con las leyes internacionales no tenían el derecho para actuar de tal forma. Este procedimiento seguido por las potencias le da el derecho a México de extinguir todos los tratados anteriores tenidos con ellas y, en este sentido, a consecuencia de la victoria republicana, la administración podrá romper relaciones con los gobiernos europeos ofensores y deberá esperar a que sean aquellos gabinetes los que pidan el cumplimiento de los tratados bilaterales. Terán finamente agregó que, cuando Gran Bretaña, Francia y España desconocieron al gobierno constitucional de México en 1861 y promovieron una guerra contra la autoridad legítima del país, sus gobiernos dieron por terminado todos los acuerdos que ellos tenían con México. La guerra ocasionó una nueva situación. Las relaciones diplomáticas y los tratados bilaterales podrán ser reasumidos tras un proceso de negociaciones, el cual deberá establecer una relación equitativa y diferente entre México y las potencias europeas.<sup>61</sup>

Este estudio sostiene que la carta de Jesús Terán proporcionó los argumentos jurídicos indispensables con respecto al procedimiento que siguió el gobierno de Benito Juárez en relación con la ruptura de relaciones diplomáticas con las potencias y la declaración de nulidad de los acuerdos referentes a la deuda externa, política de estado que ha sido denominada por la historiografía como la Doctrina Republicana o Doctrina Juárez de 1867.

<sup>61</sup> Jesús Terán a Sebastián Lerdo de Tejada, Madrid, 20 de julio de 1865, en *ibid*, t. x, p. 29.

Terán no sólo analizó el sentido de la lucha de México, sino que también comprendió que en 1865 la situación internacional en un corto plazo sería contraria a las políticas que respecto al imperio de Maximiliano estaban desarrollando las potencias europeas. Terán vio que el gobierno de Napoleón y el de Gran Bretaña enfrentaban la certeza de una victoria de la Unión, y las preguntas que se planteaban eran: ¿qué tanta fuerza tendría el Norte y de qué forma el gobierno federal de Estados Unidos ejercería presión diplomática con respecto al asunto mexicano?, y ¿qué tan pronto los franceses podrían consolidar el imperio de Maximiliano como el de un gobierno fuerte y responsable?<sup>62</sup>

El gobierno imperial informó a los enviados diplomáticos que la sobrevivencia del régimen dependía de una última y definitiva campaña en Querétaro y que Maximiliano en persona estaría para el desenlace. Esto significaba para el cuerpo diplomático que el jefe de estado abandonaba la capital. El encargado de negocios, Robert Middleton, se rehusó a seguir al emperador más allá de la ciudad de México y se negó a cuidar los objetos de valor de Maximiliano, así como otras pertenencias personales.<sup>63</sup> Lord Stanley, secretario del Foreign Office, le escribió a Middleton para decirle que el gobierno británico había aprobado la conducta que había tomado.<sup>64</sup> La respuesta que recibió Maximiliano por parte del encargado de negocios fue la misma que había recibido Juárez en 1863 por parte de otro oficial británico cuando partía rumbo a San Luis Potosí. Juárez reflexionó sobre la traición sufrida por cada partido durante este período (1861-1867) y se convenció de la necesidad de tomar represalias en contra de los principales intereses europeos involucrados. Por ello propuso un castigo especial para las familias reales de Europa, para los monárquicos y para cada nación, partido o interés financiero que hubiese participado en promover una interven-

<sup>62</sup> Lynn Case & Warren Spencer, *The United States and France: Civil War Diplomacy*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1970, p. 577. Para entender el enfrentamiento entre los dos países, la siguiente carta de William Seward dirigida al marqués de Montholon da a conocer las preocupaciones estadounidenses: “El ejército francés ha invadido un país con el deseo abierto de reemplazar a un gobierno nacional, elegido por los mexicanos, con simpatías cercanas a los estadounidenses, así como a sus instituciones. La monarquía apoyada por Francia es considerada por el gobierno de Estados Unidos como un insulto y una intimidación al sistema republicano establecido en América. De acuerdo con los verdaderos intereses y el honor de Francia, este país debe, en un periodo breve, encontrar una manera apropiada para abandonar México y dejar a este país libre para que goce de las instituciones republicanas establecidas por los mismos mexicanos”. Jorge Tamayo, *op. cit.*, t. X, p. 290-291.

<sup>63</sup> Robert Middleton, Brasil, 1847; Madrid, 1850-1858; México, 1864-1867, en *The Foreign Office List, Containing the Dates of Appointments and a Statement of the services of Each Member Belonging to That Office*, London, Harris & Sons, 1868, p. 121.

<sup>64</sup> Lord Stanley a Middleton, Londres, 30 de mayo de 1867, FO.50.404.

ción armada en contra de México. Maximiliano y sus generales, Miguel Miramón así como Tomás Mejía, fueron fusilados el 19 de junio de 1867. En Europa, los gobiernos, la prensa y la mayoría de la gente culpó al régimen republicano de México:

Juárez es de un tipo de raza que, desde la caída de la soberanía de España, ha alternado entre el despotismo y la anarquía; ahora es una vez más libre para seguir sus instintos medio salvajes. Como la gran mayoría de aquellos que se denominan mexicanos, Juárez es un indio, sin ninguna mezcla de sangre europea. Él ha demostrado que tiene la energía, el coraje y la perseverancia, pero buscar en él misericordia, amabilidad en cuanto al enemigo caído o tales virtudes, ya sean cristianas o cortesas, sería un esfuerzo en vano. Él pertenece a un partido cuya imprudencia habitual y descuido hacia la vida humana se ha intensificado hasta llegar a un salvajismo extremo, debido ello al conflicto de los últimos cuatro años. Este partido nuevamente representa a una población bárbara inclinada a considerar la moderación y la misericordia como signos de debilidad.<sup>65</sup>

El resultado final de la intervención francesa generó valoraciones como las de arriba. Para la sociedad europea en general, más que curiosidad, la figura de Benito Juárez, su coraje aunado con la singularidad de ser un presidente indio generaba un intenso malestar. Para *The Times*, que era el guía de la opinión pública victoriana, Juárez representaba cada noción que dicho periódico desconfiaba: un republicanismo liberal victorioso en contraste con el gobierno tradicional británico. Además, la victoria republicana en México, comparable con aquella obtenida por las fuerzas de la Unión en Appomatox, implicaba una realidad opuesta a los planes imperiales de Disraeli. El colapso del imperio de Maximiliano alarmó al gobierno británico, como a otros imperios, por ejemplo el austriaco, que controlaba a diferentes pueblos y naciones.

En esa época e incluso hoy en día, se consideró a la victoria republicana de junio de 1867 como un hecho de significación esencial: “hoy en día, los historiadores recuerdan esta experiencia violenta [el imperio de Maximiliano] como un punto de quiebre decisivo. La historia moderna de México comienza con la victoria liberal de 1867. En un sentido verdadero, la República se convirtió en una nación”.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> *The Times*, 2 de julio de 1867, microfilm en el Public Record Office (por sus siglas en inglés PRO).

<sup>66</sup> Donald W. Meinig, *The Shaping of America. A Geographical Perspective on 500 years of History. Continental America 1800-1867*, New Haven, Yale University Press, 1993, v. 2, p. 548.

Gada historiador que ha analizado el imperio de Maximiliano ha llegado a la conclusión de que los gobiernos europeos estaban convencidos de que el emperador, sus colaboradores y a sus principales partidarios se les permitiría abandonar México y regresar a salvo a Europa. La ejecución produjo una profunda impresión y las reacciones variaron desde el abatimiento de Viena hasta alborotados debates en la Cámara de los Comunes.<sup>67</sup> Lord Stanley tuvo que responder a un número de preguntas de diferentes miembros del parlamento, mismos que representaban a una amplia gama de intereses. Stanley expresó la opinión de que después de una guerra civil, las ejecuciones eran desafortunadamente procedimientos comunes en la América española. También formuló a la cámara tres interrogantes significativas: ¿acaso el parlamento británico debe debatir sobre los méritos y la política de la expedición mexicana?, ¿acaso este parlamento debe examinar el estatus legal de Maximiliano como emperador de México?, y ¿acaso debe este parlamento discutir los derechos de Maximiliano para ejercer el poder en este país?:

¿Acaso en todos estos casos esta cámara debe tomar nota de tales actos y pasar un voto de censura sobre estos? Si nosotros no lo vamos a hacer respecto a todos ellos, sobre qué principios podremos basarnos para hacer una distinción ante tales hechos. Somos el parlamento del Reino Unido, mas no el parlamento del mundo, por lo que no somos responsables, ni directa ni indirectamente, por el lamentable suceso que ha ocurrido.

En su declaración, el secretario del Foreign Office evitaba cuestionamientos clave en cuanto a un proyecto que no sólo había comprometido a Gran Bretaña y a Francia como las potencias de aquel entonces, sino que también había afectado el balance del poder mundial. La cuestión de México no era, como Stanley afirmaba, otra guerra civil en cualquier otra república hispanoamericana. La intervención francesa en México debe ser comprendida como parte de una estrategia europea con connotaciones imperiales que durante los años sesenta tuvo consecuencias importantes para las repúblicas de Santo Domingo, Perú y Chile. Estos tres países enfrentaron invasiones extranjeras que resultaron de los incumplimientos en el servicio de sus deudas externas.

<sup>67</sup> Egon Caesar Conte Corti, *Maximiliano y Carlota, México*, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>68</sup> Sesión del parlamento, lord Stanley le responde a Lawrence Polk, 12 de julio de 1867, en *Handsard's Debates*, v. 188, L-E-2272, Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, AHSRE.

Stanley entendió que un debate parlamentario sobre los asuntos que se mencionaron anteriormente llevaría a las “razones imperiales” expuestas años atrás por Palmerston y Russell. El parlamento británico tendría que estudiar los entendimientos con Napoleón III y tomar en cuenta la presión ejercida por los tenedores de bonos, bien representados por miembros del parlamento. También tendría que aceptar de mala gana, que desde el comienzo habían surgido serias dudas acerca del proyecto y que finalmente la instalación de una monarquía en México había resultado en un fracaso total.

Por otro lado, los cuestionamientos expresados por los miembros del parlamento estaban bien fundamentados. Maximiliano había recibido créditos del banco británico Glyn Mills y diversos súbditos británicos habían intercambiado sus antiguos bonos por unos nuevos, operación como resultado del Tratado de Miramar. Además de esto, la intervención europea había llevado a la fundación del primer banco moderno en el país con capital inglés, el reinicio de las obras del ferrocarril Veracruz-México, y la negociación de las reclamaciones inglesas no reconocidas por México de 1852 a la fecha. Todas estas inversiones respaldaban un proyecto intervencionista que contó con el aval del gobierno británico y ahora pedían que éste asumiera sus responsabilidades. Asimismo, este estudio sostiene que, a partir de 1868, aquellos inversionistas que iniciaron negocios durante el Segundo Imperio fueron los que presionaron al gobierno de su majestad británica para que reentablara relaciones diplomáticas y fomentara una apertura comercial con el gobierno republicano de México. Gran Bretaña era un imperio con intereses políticos y económicos en todo el mundo y por lo tanto los súbditos británicos esperaban cierto grado de protección.

La declaración de Stanley fue hecha probablemente en un momento de sinceridad que tal vez entró en conflicto con la visión imperialista de Disraeli. Además, su perspectiva pudo haber sorprendido a los políticos de Estados Unidos, quienes de tiempo atrás creían que su país tenía y tiene la tarea moral de vigilar a todo el mundo.<sup>69</sup> Finalmente, Stanley desaprobó una renovación inmediata de las relaciones

<sup>69</sup> “Los estadounidenses siempre han considerado a su país como moralmente superior a los demás [...] todos los estadounidenses saben que tienen la misión sagrada de preservar a sus instituciones como una luz de esperanza para toda la humanidad [...] Los países de la Europa continental y de algún modo, aunque en menor grado Gran Bretaña, eran el Viejo Mundo, con énfasis en la connotación despectiva de ‘Viejo’. Sus monarquías feudales, sus incapaces aristocracias, sus obtusas tradiciones, su sociedad organizada en clases estructuradas, su rígida economía no ofrecía ningún modelo para Estados Unidos”. Charles S. Campbell, *The Transformation of American Foreign Relations, 1865-1900*, New York, Harper & Row, 1976, p. 1-2.

diplomáticas con el gobierno republicano de México, a pesar de que también se oponía a una suspensión permanente. “Las objeciones son muy obvias: creo que el negocio principal de un ministro británico en México es abogar por la solución del problema de las reclamaciones.”<sup>70</sup>

Es probable que ni Stanley ni el gobierno británico comprendieran las importantes implicaciones de la victoria republicana de Juárez. Aún peor, las últimas conclusiones de Stanley correspondían a aquellas de lord Russell: que el monto de la Deuda de Londres y la Convención Inglesa y las reclamaciones británicas eran los únicos asuntos importantes que Inglaterra tenía con México. Esto significaba que no importaba si Gran Bretaña sucesivamente había reconocido a las administraciones conservadoras que estuvieron en posesión de la ciudad de México, mientras al mismo tiempo negociaba el servicio de la deuda con el régimen liberal en Veracruz (1858-1860). Tampoco importaba si el gobierno de Juárez había reconocido el monto total de la deuda inglesa de México y al mismo tiempo organizaba los medios para cubrir el servicio de los créditos a partir de las condiciones resultantes de las convenciones diplomáticas. Asimismo, no importaba si el gobierno constitucional de México había concedido que agentes británicos intervinieran en la administración de las aduanas y que el gobierno de Juárez hubiera respondido de manera positiva a las reclamaciones británicas: Laguna Seca, Tula, e inclusive Capuchinas. Palmerston, durante 1861-1862, rechazó todo debido a que su preocupación principal era el que verificase un cambio en el sistema mexicano de gobierno. Sin embargo, la cuestión de julio de 1867, discutida en la Cámara de los Comunes y señalada por Stanley, era otra vez el servicio de la deuda y el asunto de las pendientes reclamaciones contra México. El gobierno británico pedía el cumplimiento de las convenciones diplomáticas a la administración de Juárez, un régimen que meses atrás era considerado inexistente y sin ninguna autoridad para gobernar al país. Todo este proceso revela un doble lenguaje del Foreign Office, indudablemente inmoral.

La última sección se centra en las declaraciones presidenciales y en la proclamación de políticas de estado que definieron la posición republicana. Durante la segunda mitad de 1867, el gobierno mexicano estableció su postura oficial en cuanto aquellas potencias que habían reconocido al Segundo Imperio.

De cara a los diputados del congreso, Juárez dio un discurso para explicar la importancia de la victoria obtenida frente al llamado im-

<sup>70</sup> *Handsard's Debates*, v. 188, 14 de julio de 1867, L-E-2272, AHSRE.

perio de Maximiliano y frente a las potencias que lo habían apoyado. El texto resulta trascendente porque explicaba el nuevo estado de los asuntos públicos, aunado a la proclamación de ciertos principios que debían ser considerados por los diplomáticos extranjeros y por aquellos súbditos europeos con intereses económicos en el país. El presidente declaró: desde el inicio del conflicto el gobierno republicano había determinado como el primero de sus deberes no contraer ningún acuerdo en México o en el extranjero que pudiera dañar la independencia de la nación, la integridad del territorio o lo que pudiera estar concebido como contrario al orden constitucional. Viendo hacia el futuro recalcó que el gobierno mexicano no llevaría a cabo actos de venganza, pero necesitaba ejercer la justicia a fin de garantizar la paz y la legalidad, condiciones las últimas esenciales para el desarrollo de México.<sup>71</sup>

La arenga de Juárez implicaba tres asuntos fundamentales. El primero era una respuesta al monto de la deuda contraída por Maximiliano, la cual era imposible de ser liquidada, situación que hacía peligrar la integridad de la nación. La segunda implicación respondía a una preocupación del presidente de tiempo atrás. Al recalcar la existencia del orden constitucional, Juárez reiteraba la ilegitimidad del imperio y por lo tanto negaba la responsabilidad de los compromisos que aquél había adquirido. En otro sentido, la insistencia con respecto a la legalidad del régimen republicano había resultado esencial para el reconocimiento diplomático de Estados Unidos a Juárez. El tercer punto respondía a la argumentación de Jesús Terán. Para 1867 el presidente, sus ministros, así como los partidarios republicanos estaban convencidos de que el país necesitaba tranquilidad y prosperidad. Ninguna de estas dos situaciones podría lograrse si todos los intereses que apoyaron el proyecto imperial continuaban existiendo sin ningún tipo de castigo.

Desde julio hasta diciembre, un número de preguntas claves comprometieron a todos los intereses involucrados en México. Robert Middleton informó al Foreign Office en Londres sobre “las ultra democráticas, e inclusive opiniones socialistas” proclamadas por el ministro de Asuntos Exteriores, Sebastián Lerdo de Tejada, lo que constituía un notable malentendido respecto a las opiniones republicanas de la política mexicana. De igual forma, Middleton prestó atención acerca de un préstamo voluntario que había sido ofrecido al gobierno de Juárez por diversas casas mercantiles, por los principales tenedores de bonos, The London Bank of Mexico y el cónsul prusiano. También infor-

<sup>71</sup> “Proclama del presidente Juárez a los mexicanos”, FO.50.407.

mó que un agente de Rothschild había llegado a la ciudad capital declarando que su banco no había promovido ningún acuerdo crediticio con el derrotado imperio. Más adelante, el diplomático británico recalcó el hecho de que los ministros de Italia, Francia, Austria, Bélgica y España habían solicitado sus pasaportes al gobierno mexicano. Esta era una situación totalmente diferente a la del cónsul estadounidense en la ciudad de México, quien fuera designado ministro plenipotenciario. Middleton informó que las autoridades mexicanas consideraron la petición promovida por los diplomáticos europeos como una protesta contra el gobierno republicano; para estos ministros les resultaba desagradable la sola idea de tratar con aquellos funcionarios mexicanos que a su juicio habían ejecutado a Maximiliano. Finalmente comunicó que el gobierno de Juárez, de agosto en adelante, no reconocería el carácter oficial de aquellos ministros, plenipotenciarios, encargados de negocios, cónsules, y vicecónsules que se hallaban en toda la República, los cuales representaban a aquellos gobiernos que abiertamente habían sido hostiles al sistema republicano y que luego desconocieron a las autoridades mexicanas legalmente constituidas y procedieron a reconocer al llamado imperio.<sup>72</sup>

La promulgación oficial, en agosto de 1867, se ha identificado en este estudio como la segunda ruptura de las relaciones diplomáticas entre México y las potencias europeas. En julio de 1861, Charles Wyke y Dubois de Saligny habían roto las relaciones diplomáticas con la administración de Juárez. Seis años después este gobierno había argumentado que desde aquella fecha no existía alguna relación oficial entre esas naciones y la República. Lord Stanley subrayó que la decisión de México era incompatible con la dignidad del gobierno de su majestad británica, ni tan siquiera para mantener una mínima señal de lo que pudiera ser una oficina diplomática en la república.

Es importante señalar que de acuerdo con las crónicas, la correspondencia privada, los periódicos británicos y mexicanos, todos estaban convencidos que la ruptura sería sólo un breve *impasse*. Los intereses involucrados tenían su propia interpretación de cómo finalizaría el extrañamiento. Algunos pensaron que después de una época de radicalismo, el gobierno mexicano iniciaría las negociaciones para restaurar

<sup>72</sup> Middleton a Stanley, ciudad de México, 19 y 27 de julio y 10 de agosto de 1867, FO.50.407. Sebastián Lerdo de Tejada a Middleton, ciudad de México, 20 de agosto de 1867, en *British Foreign and State Papers 1867-68*, v. LVIII, Londres, William Ridway, 1873, p. 685-686. El cónsul británico fue designado para la ciudad de México antes de agosto de 1867, se localizaban vicecónsules en Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Tepic, Mazatlán, Tampico, Matamoros, Veracruz, La Laguna, Mérida y Orizaba.

las relaciones diplomáticas. Otros creían que la administración de Juárez no sería capaz de controlar al país y una revolución acabaría con el régimen. La mayoría, incluyendo al gobierno británico, recalcó la importancia del comercio, la propiedad de súbditos ingleses en México y la deuda internacional del país como la mejor ruta que ambas naciones tenían para restablecer rápidamente las relaciones diplomáticas. En ambos lados del Atlántico nadie pudo concebir que la discordia duraría por tantos años. El *impasse* con España se prolongó por diez años (1861-1871), con Francia por diecinueve años (1861-1880) y con Gran Bretaña por veintitrés años (1861-1884). Sin lugar a dudas, y tomando en consideración el importante lapso de tiempo puede afirmarse que los tenedores de bonos, México, los gobiernos europeos y cada partido comprometido en el proyecto imperial perdió algo durante el espacio mencionado, pero en diferentes proporciones.

En septiembre, Middleton envió a Londres un recorte de un periódico publicado en el diario semioficial *El Siglo Diez y Nueve*, escrito por Francisco Zarco, en el cual se sostenía el hecho de que la invasión extranjera terminaba los viejos tratados que México tenía con las naciones europeas. El autor enfatizaba que el triunfo republicano había sellado el periodo cuando las potencias reconocían cada gobierno *de facto* y presionaban a cada administración para que reconociera supuestas y auténticas reclamaciones, las cuales finalmente resultaban erróneamente en convenciones diplomáticas. Zarco advertía: si los gobiernos europeos continúan presionando por una compensación acerca de las viejas reclamaciones y el pago puntual de los acuerdos referidos a la deuda, la nación mexicana demandaría indemnización en contra de aquellos gobiernos que apoyaron a un régimen espurio que desarrolló una guerra en contra de la mayoría de sus ciudadanos, dañando la soberanía de la nación y la propiedad de muchos mexicanos.<sup>73</sup> Tres meses después Middleton informaba al Foreign Office que en conversaciones privadas se le había insinuado que los tratados, los acuerdos y las convenciones reconocidas por Maximiliano no eran válidas para el gobierno republicano.

A partir de julio hasta diciembre de 1867, la administración republicana había desarrollado todo un programa de cambios. La última reforma importante del año fue esencial: el carácter y el pago de la deuda externa y de las reclamaciones extranjeras. Las ideas propuestas por Terán dos años antes fueron transformadas en una política de estado mexicana: la Doctrina Juárez o Doctrina Republicana. Los

<sup>73</sup> “Los Extranjeros”, *El Siglo Diez y Nueve*, 14 de septiembre de 1867, FO.50.407.

gobiernos europeos interesados en reestablecer relaciones diplomáticas con México necesitaban entender las implicaciones de dicha doctrina. Por otro lado, estos mismos principios debían ser comprendidos y defendidos cuando las mismas autoridades mexicanas procedieran a proteger los intereses nacionales o cuando se vieran tentados a desviarse del camino, como resultado de presiones políticas o problemas financieros:

A causa de la intervención, se han roto nuestras relaciones con las potencias europeas. Tres de ellas, por virtud de la Convención de Londres se pusieron en un estado de guerra contra la República. Posteriormente sólo Francia continuó la labor de la intervención, pero después el llamado gobierno (imperial) que Francia había estado apoyando fue reconocido por otros gobiernos europeos que anteriormente habían tenido relaciones diplomáticas con la República, debido a lo cual desconocieron y abandonaron su condición de neutralidad. En ese sentido, aquellos gobiernos rompieron sus tratados con la República y las relaciones diplomáticas que con nosotros tenían continúan estando rotas. La conducta del gobierno republicano ha tenido que ser regulada por las razones anteriormente mencionadas. Sin preguntar nada a ellos, nuestro gobierno ha cuidado que no se haga nada que pueda ser considerado como una causa de ofensa, y no provocará ninguna dificultad contra la posibilidad de concluir nuevos tratados en circunstancias apropiadas y en condiciones convenientes y justas, en especial en lo que se relaciona con los intereses de comercio.<sup>74</sup>

Cuando los conceptos expresados en el discurso de Juárez fueron analizados, las reacciones en México y más allá del Atlántico fueron similares a la suspensión de pagos de 1861. Los tenedores de bonos consideraron la política de México como atroz y contraria a los principios del derecho internacional y público. Sin embargo, la situación de 1867 era diferente. En una entrevista con Middleton, Sebastián Lerdo de Tejada le enfatizó las razones por las cuales los tratados, incluso aquellos perennes podían expirar: cuando uno de los partidos no sea más un estado independiente, cuando la constitución interna del otro estado cambie a tal grado que resulte inaplicable el tratado y cuando los partidos entren en guerra. Nosotros suponemos que Francia y España no estarán soñando en reclamar que sus tratados aún son válidos. ¿Lo hará Inglaterra?<sup>75</sup>

<sup>74</sup> “Discurso del presidente de México en la apertura del congreso”, 8 de diciembre de 1867, FO.97.

<sup>75</sup> Lerdo a Middleton, ciudad de México, 11 de diciembre de 1867, FO.50.408.

Resulta importante argumentar que para Lerdo de Tejada y de acuerdo con su interpretación de los principios jurídicos contemporáneos, la guerra de intervención francesa había modificado la relación bilateral entre México y aquellos países que apoyaron financiera y moralmente al imperio. En este sentido, los tratados bilaterales que México tenía con las potencias europeas dejaron de tener validez, ello debido a que el país fue invadido por Francia, y ésta para continuar su empresa fue apoyada por Gran Bretaña. El llamado imperio mexicano de Maximiliano era francés, no tenía autonomía y fue derrotado tras cinco años de campaña. La guerra había terminado la relación existente entre el gobierno constitucional de México y las potencias europeas, además terminó por alterar la naturaleza de los acuerdos bilaterales. Asimismo, fue el triunfo republicano y no el establecimiento del imperio el que brindaba una posición de fuerza para revisar las bases jurídicas en las cuales se fundaron los tratados que México tenía con otros países.

Los gobiernos de Gran Bretaña, Francia, España, Bélgica y Austria comprendieron las implicaciones legales del triunfo republicano. Ninguno de ellos presionó por una venganza inmediata, una intervención militar o inclusive el aislamiento económico contra México. Cuando la Doctrina Republicana fue puesta en práctica surgió un asunto importante, más allá de las mordaces recriminaciones expresadas por la prensa y durante los debates parlamentarios, el gobierno británico declaró que a partir de 1868 no se otorgaría protección oficial o semioficial a los acreedores de México. No solamente era el principio de un largo *impasse* sino un cambio en la naturaleza de las bases que regulaban la relación bilateral. Las implicaciones de la Doctrina Republicana por otro lado provocaron que la bolsa de valores de Londres y los mercados en Europa se cerraran una vez más para los regímenes mexicanos, como había sucedido en décadas pasadas. Sin embargo, durante esta época de extrañamiento (1868-1884) una nueva generación de inversionistas británicos, diferentes a los tenedores de bonos, continuó comerciando y conquistando amplias áreas de inversión. Ellos constituyeron una categoría diferente de intereses británicos en México, contrarios a las perspectivas y a las presiones ejercidas por los tenedores de bonos de Londres y de la Convención Inglesa.