



“Del *impasse* al restablecimiento de la relación bilateral: cuestiones diplomáticas y financieras (1868-1884)”

p. 207-258

Silvestre Villegas Revueltas

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

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2005

282 p.

Cuadros

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 42)

ISBN: 970-32-2275-7

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

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

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



CAPÍTULO V

DEL *IMPASSE* AL RESTABLECIMIENTO DE LA RELACIÓN BILATERAL: CUESTIONES DIPLOMÁTICAS Y FINANCIERAS (1868-1884)

Nosotros no tenemos aliados eternos ni tampoco enemigos perpetuos. Nuestros intereses son eternos y perpetuos y esos intereses es nuestro deber apoyarlos.

Lord Palmerston, 1848

Este capítulo se divide en tres secciones. Las primeras dos examinan el periodo de 1868 a 1880, la tercera abarca del año 1880 a 1884, el cual analiza el periodo del gobierno del general Manuel González. La primera sección investiga las políticas diplomáticas de Inglaterra, en particular los conceptos de Gladstone referentes a los asuntos mundiales, porque la base para poder restablecer la relación entre México y Gran Bretaña debería fundamentarse en principios soberanos cuya aplicabilidad databa de tiempo atrás; también era necesario que el departamento jurídico del Foreign Office llevara adelante una investigación referente a los argumentos legales esgrimidos por los gobiernos mexicanos. El imperativo del régimen de Gladstone era finalizar el distanciamiento bilateral. Esta sección igualmente contempla el proceso de los contactos extraoficiales entre los diplomáticos de México y Gran Bretaña. Finalmente, la primera sección destaca las preocupaciones en las que se apoyaron los intereses económicos implicados, quienes pusieron énfasis en los legítimos derechos de los súbditos británicos los cuales de tiempo atrás habían sido infringidos por los dos gobiernos. El *impasse* estaba deteriorando el estado de las inversiones y el comercio británico con la República mexicana.

La segunda sección hace referencia a la posición de México con respecto a las cuestiones diplomáticas. Después del triunfo republicano se consideró que el aislamiento de Europa era la mejor postura. Sin embargo, poco después y bajo la presión que ejercía Estados Unidos, esta política cambió dando como resultado una mayor integración de Europa en los asuntos mexicanos. La República restableció

relaciones diplomáticas con diferentes países europeos, sin embargo, Francia y Gran Bretaña se mantuvieron distantes. Ésta fue una circunstancia de preocupación pero debido a ello se examinará el trabajo que realizó en París el diplomático mexicano Emilio Velasco. El proceso de negociaciones para restablecer la relación diplomática con la república francesa constituyó la base en la que se podría asentar una posible reanudación de las relaciones con Londres.

La tercera sección a su vez se divide en tres partes, la primera examina las obras públicas llevadas a cabo durante la administración de Manuel González y la instauración del sistema bancario moderno en la República. Dichos negocios influyeron en el comienzo de las conversaciones para fijar el monto de la deuda de México con Inglaterra. La segunda parte hace un análisis sobre las negociaciones diplomáticas que terminaron en un protocolo bilateral, y la tercera presta atención a los trabajos que realizaron el gobierno de México y el Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos, las cuales culminaron en un acuerdo sobre el monto y el servicio de la deuda.

POSICIÓN DIPLOMÁTICA DE GRAN BRETAÑA (1868-1880)

Es verdad que Palmerston con su resistente energía estaba listo para interpretar la no intervención en un sentido que sorprendería a Castlereagh y a Canning; que Russell glorificó la revolución por la que Disraeli sentía aversión; que Salisbury odiaba la publicidad y el control parlamentario; que Gladstone prefería el concierto de Europa al equilibrio de poder. Pero estas diferencias no nos previenen de observar que hay una gran similitud entre sus métodos. Hay momentos cuando Castlereagh es inglés, cuando Canning es europeo, cuando Palmerson admite la superioridad de las ideas morales, cuando Gladstone depende de la flota británica, y cuando Salisbury encuentra valiosa la opinión pública.¹

Tal como el capítulo cuatro sostiene que diversos intereses económicos mexicanos y británicos promovieron varias inversiones directas en la República, otros financistas ejercieron presión y desarrollaron diferentes proyectos para determinar la cantidad que México le adeudaba a los acreedores británicos. Ambos planes estaban en conformidad con el imperialismo expansionista que se suscitó en todo el mundo

¹ Harold Temperley y Lillian Penson, *Foundations of British Foreign Policy. From Pitt 1792 to Salisbury 1902*, Londres, Frank Cass, 1966, p. XXVII-XXVIII.

a finales del siglo XIX. Estos temas, desde la manera en como acabó el imperio de Maximiliano hasta el fomento del comercio y el desarrollo de inversiones directas en México, definieron la agenda entre los regímenes mexicanos y europeos desde 1868 hasta 1884.

El mundo internacionalmente industrializado fue un interés poderoso que influyó en restablecer una relación íntegra entre Gran Bretaña y México. Eldridge ha reconocido que en 1876 por primera vez se empleó la palabra “imperialismo” en la política interna de Inglaterra. El término fue usado cuando el primer ministro Benjamín Disraeli alegaba acerca de lo conveniente que resultaba crear el título de “emperatriz de la India” para la reina Victoria. Sin embargo, Eldridge coincide con Freda Harcourt al identificar propiamente el punto de partida en el sesgo del gobierno de Disraeli y lord Derby del año 1866 a 1868.² Este periodo fue una época de gran agitación política, recesión económica, descontento social debido a la integración de clases y una preocupación por la posición internacional de Gran Bretaña.³ El autor también incluye información interesante: la expedición contra Abisinia para poner en libertad a algunos prisioneros, llevada a cabo por órdenes de Disraeli en 1867, que resultó ser una campaña que costó nueve millones de libras. Los datos de Eldridge son relevantes para este estudio, porque la invasión militar a aquel país africano costó casi la misma cantidad que México adeudaba de acuerdo con la Deuda de Londres. Esto se añade al argumento de este trabajo en el sentido de que la suma total del endeudamiento de México no era una razón para una invasión militar en 1862.

A lo largo del siglo XIX, varios primeros ministros y el Foreign Office sostuvieron que Gran Bretaña desarrolló políticas internacionales para el fortalecimiento de sus propios intereses. Las acciones llevadas a cabo por el gobierno de su majestad se habían pensado con seguir la idea de justicia, el derecho de las partes y habían sido llevadas a cabo con moderación y prudencia. Otra cuestión clave para el debate internacional fue el principio británico de no intervención en los asuntos internos de otros países. Ésta fue una política positiva que duró mucho tiempo para los gobiernos de Inglaterra, fue tomada en cuenta por los inversionistas británicos, los regímenes extranjeros y, finalmente, los historiadores de ese periodo la han repetido mecánicamente. Hay que señalar que el principio decimonónico de la no inter-

² Véase a Freda Harcourt, *Twentieth Century World History. A Select Biography*, Londres, Groom Helm, 1979.

³ C. C. Eldridge, *Disraeli and the Rise of a New Imperialism*, Cardiff, Universidad de Gales, 1996, p. 27-29.

vención continúa siendo un tema de discusión para algunos estudiosos contemporáneos.

Sin embargo, en los años cincuenta, lord Russell al aceptar este principio especificó que no hay regla general que se pueda aplicar de manera uniforme. “En cada caso, el gobierno debe ejercer su propio criterio, ya sea que éste interfiera de manera inmediata o permanezca distante hasta que se requiera su arbitraje o buenos oficios.”⁴ En estos años, lord Russell admitió que la última opción quizás era la más conveniente, a pesar de que Inglaterra ya tenía la reputación de interferir demasiado. Lord Russell agregó que aquellos países que se comprometieron en adoptar instituciones de corte liberal y el proceso de bajar los aranceles, lo cual beneficiaba a los intereses británicos, recibirían la ayuda del gobierno británico.

Siguiendo con el debate de que la diplomacia de Gran Bretaña cumplía con ciertos principios y que los asuntos que se relacionaban con México respondían a tales procedimientos, Paul Hayes ha señalado que las políticas exteriores británicas durante el siglo XIX se caracterizaron por su continuidad, y que tales principios soberanos trascendieron tanto los intereses personales como a los partidos en disputa. Hayes distinguió también ciertas características básicas de la política exterior de Gran Bretaña: la protección del comercio, la defensa de la libertad política y la importancia del buen manejo de los asuntos económicos. Además, la preservación de la paz y la muy ampliamente y asumida idea de que la excelente organización británica estaba relacionada con la prosperidad, la seguridad y la moralidad del reino. “La conducta de la política exterior inglesa con frecuencia parecía ofrecer oportunidades para demostrar estas virtuosas características a un mundo menos afortunado.”⁵ El autor sostiene una regulación básica: la continuidad de las políticas exteriores ha sido la base para la diplomacia y para las relaciones bilaterales. Los principios de larga duración parecen ser característicos de los estados soberanos sólidos, sin embargo, las naciones poderosas con frecuencia se han encontrado en una contradicción entre tales políticas de gobierno y las medidas concretas que se han tomado en circunstancias específicas.

En la perspectiva de los gobiernos de Palmerston, Russell y Disraeli, el problema referente a México (1861-1867) cumplía con las ideas

⁴ Lord John Russell, 1° de enero de 1852, en Kenneth Bourne, *The Foreign Policy of Victorian England, 1830-1902*, Oxford, Clarendon Press, 1970, p. 295-98.

⁵ Hayes Paul, “British Foreign Policy, 1867-1900: continuity and conflict”; en T. R. Gourvish y Alan O’Day, *Later Victorian Britain, 1867-1900*, Londres, McMillan, 1993, véase p. 151-152.

mencionadas anteriormente. Las subsecuentes suspensiones en el pago de la deuda y la incapacidad de cumplir con las convenciones diplomáticas bilaterales hechas por el régimen de Juárez, junto con las peticiones que hicieron los tenedores de bonos británicos por el hecho de ver infringidos sus derechos, convencieron al gobierno de su majestad de interferir en los asuntos internos de la República.

En cambio entre 1861 y 1864, los diplomáticos de México pusieron énfasis en que la reforma juarista había establecido instituciones de corte liberal y que posteriormente el gobierno había reconocido todas las demandas de Gran Bretaña, bajando las tarifas de importación, permitiendo a los agentes británicos supervisar el manejo de las oficinas aduanales mexicanas y otras concesiones, con la idea de obtener la ayuda y el respaldo del gobierno de Palmerston contra los planes franceses. Más tarde, en 1868, como resultado del triunfo republicano y del establecimiento de la Doctrina Republicana, la cual hacía referencia a la ruptura de las relaciones diplomáticas y la derogación de las deudas convencionadas de México, el estado de los asuntos bilaterales sufrió una completa modificación que poco a poco fue comprendida, primeramente por el gobierno de Inglaterra y por los agentes de los tenedores de bonos mexicanos, y después, aunque con dificultad, por el Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos y el Council of Foreign Bondholders.⁶

Ahora se considerarán algunos principios de la política exterior británica que están estrechamente conectados con el problema referente a México. Después del efímero gobierno británico de corte conservador (1866-1868), que coincidió con la caída de Maximiliano y la aplicación de la Doctrina Republicana, el *impasse* diplomático entre ambas naciones fue un hecho categórico.⁷ Más tarde, durante su pri-

⁶ Es importante señalar que la protección oficial británica no fue otorgada automáticamente a sus inversionistas asentados en países problemáticos y distantes como México. Desde los años treinta, los diplomáticos británicos ofrecieron buenos oficios para lidiar con las autoridades mexicanas y más tarde, como un resultado de varias suspensiones, se desarrolló una política británica de interferencia con relación al problema de la deuda mexicana. El modo en el que terminó el imperio de Maximiliano modificó el apoyo a largo plazo que se le había otorgado a los tenedores de bonos de México, sin embargo, esto no significó un abandono total de las demandas legítimas de los británicos y la cuestión del pago de la deuda mexicana. La literatura sobre las inversiones exteriores de Gran Bretaña y con más exactitud, en relación con las dificultades económicas y el papel que jugaron los tenedores de los títulos de deuda externa, todos están de acuerdo que la protección diplomática no era un derecho de los tenedores de bonos, sino que era un privilegio discrecional del gobierno. Véase Edwin Borchard, *State Insolvency and Foreign Bondholders. General Principles*, New Haven, Yale University Press, 1951, p. 230.

⁷ "El 5 de julio. La terrible noticia estaba en los periódicos. ¡Demasiado horrible! Pobre e infeliz Carlota, desprovista de toda razón y con su esposo muerto. Qué final tan estreme-

mera administración (1868-1874) William Gladstone, el electo primer ministro liberal tuvo una confrontación complicada y un tanto constitucional con la reina Victoria acerca de su derecho a intervenir en la política exterior de Gran Bretaña. El ministro declaró que el gobierno inglés debía continuar ejerciendo su autonomía en cuanto a sus obligaciones con otros estados y las que en el futuro se presentaran podrían modificar la relación bilateral entre los gobiernos. Al mismo tiempo, Gladstone reconoció que era peligroso para Inglaterra tomar una posición de aislamiento en relación con las controversias europeas y otros asuntos exteriores.

Relativo a los problemas entre las naciones, Gladstone claramente afirmaba que era mejor para el gobierno británico prometer poco a otros gobiernos, además de que no era conveniente alentar al débil al darle esperanzas de ayuda para resistir al fuerte, pero al mismo tiempo era una obligación disuadir a los estados poderosos mediante un lenguaje firme y moderado. Gran Bretaña debía desarrollar un parámetro común que fuera seguido en Europa en contra de los agravios, pero de igual manera debía cuidarse de que el criterio elaborado no estuviese en contra de sus propios principios y fuera contrario a la justicia.⁸

Diez años más tarde cuando Gladstone estaba haciendo campaña para derrotar a la administración de Disraeli, él dio varios discursos famosos, ahora llamados Midlothian Campaign. En esa ocasión explicó los principios en los cuales se debería basar la política exterior de Gran Bretaña. El primer principio señalaba la existencia de un buen gobierno dentro del país, para crear lo que se había hecho llamar el

cedor de su infortunada empresa, en la cual hice todo lo que pude para impedir que la realizara, y de la cual mi querido Alberto tenía mucho en contra. Todos los documentos estremecen y horrorizan, y todos aprueban postergar cualquier revisión,” en George Earl Buckle, *The letters of Queen Victoria. Second Series. A selection from her Majesty's correspondence and Journal Between the years 1862 to 1878*, v. 1, Londres, Murray John, 1926, p. 530. Como resultado de leer la correspondencia diplomática multilateral al Foreign Office incluida en los archivos sobre México (FO.50.), es posible afirmar que la reina Victoria en los siguientes años jugó un papel muy importante al definir la posición de Inglaterra con respecto a México. Los documentos más importantes, incluyendo los archivos confidenciales contienen observaciones interesantes que tenían que ser aprobadas por la reina. Además, Ángel Núñez Ortega, el embajador de México en Berlín, informante certero, consideró en 1876 que el problema referente a México le era personalmente desagradable a la reina Victoria. Ella estaba en contra del restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el gobierno republicano de México. Ortega elogió las políticas exteriores de lord Derby, pero también criticó la actitud de Benjamín Disraeli, quien no hacía nada que pudiera disgustar a la reina. Ángel Núñez Ortega a la Secretaria de Relaciones Exteriores, 15 de abril de 1876, L-E-2272, AHSRE.

⁸ Gladstone al general Gray, 17 de abril de 1869, “Gladstone expounds his principles of foreign policy to criticism by the Queen”, en Temperley Harold y Penson Lillian, *op. cit.*, p. 391-394.

concierto de Europa y “neutralizar los objetivos egoístas de cada uno. Acciones comunes significan propósitos comunes y los únicos objetivos por los cuales se pueden unir las potencias de Europa son aquellos objetivos relacionados con el bien común para todos ellos.”⁹ Evitar compromisos complicados e innecesarios; Inglaterra en un ministerio liberal no considera nada más importante “sino libras, chelines y peniques.”¹⁰ El país debería reconocer la igualdad de derechos entre todas las naciones, independientemente del tipo de gobierno, de lenguaje y de religión. Gladstone sostuvo que en el punto referente a los derechos todos son iguales, es incorrecto colocar a un país bajo sospecha moral, espionaje y ser sujeto constante de vituperios. La política exterior de Gran Bretaña deberá estar inspirada “por el amor a la libertad, basada no en ideas utópicas, sino en la vasta experiencia de muchas generaciones.”¹¹ La libertad debería basarse en el amor al orden. Finalmente, Gladstone señaló que sin la igualdad entre las naciones, no hay un derecho público internacional, “no hay un instrumento disponible para establecer negociaciones entre la humanidad, excepto el uso de la fuerza.”¹²

El proceso de negociaciones y, en 1884, la solución final en lo que toca a las cuestiones diplomáticas y económicas entre el gobierno de Gladstone, los tenedores de bonos y la administración mexicana siguieron los principios mencionados anteriormente. Es importante recalcar que este gobierno no avanzó solo, los informes oficiales muestran claramente que los problemas de México y su correlación con otras naciones industrializadas fueron analizados acertadamente por los oficiales del departamento jurídico del Foreign Office.

Teniendo en cuenta que los periodos de gobiernos conservadores en Gran Bretaña coincidieron con un *impasse* profundo, pero no en un abandono del tema mexicano, y que los regímenes liberales demostraron tener mayor interés hacia los asuntos relacionados con México,

⁹ “Gladstone: Speech at West Calder, Midlothian”, 27 de noviembre, 1979, *ibid.*, p. 391-394.

¹⁰ En 1841 el primer ministro Peel le ofreció a Gladstone el puesto de vicepresidente del Ministerio de Comercio. A partir de una positiva ignorancia e indiferencia, sobre asuntos económicos aceptó el cargo para lidiar con los problemas del comercio, bancos mercantiles, préstamos soberanos, suspensiones de pago y otros asuntos, finalmente Gladstone encontró su trabajo fascinante. El padre de Gladstone era un comerciante reconocido y astuto. Véase J. Hammond y M. Foot, *Gladstone and Liberalism*, Londres, English University Press, 1952.

¹¹ “Gladstone: Speech at West Calder, Midlothian”, 27 de noviembre, 1979, en Harold Temperley y Lillian Penson, *op. cit.*, p. 391-394.

¹² *Idem.*

Gran Bretaña mantuvo entre 1868 y 1884 una política independiente de sus contrapartes europeas, aun cuando México restableció relaciones diplomáticas con aquellas naciones que apoyaron al Segundo Imperio: España, Bélgica y Francia pero no con Austria. El Foreign Office siguió de cerca las negociaciones con los países mencionados con anterioridad y con otras como el Imperio alemán y Estados Unidos, para, eventualmente, obtener prerrogativas iguales o mejores. Es necesario destacar que siguiendo la continuidad de sus principios de política internacional, el gobierno británico no prometió al Comité de Tenedores de México ni al Council of Foreign Bondholders una participación directa en las negociaciones para determinar el monto de la deuda que México debía pagar a sus acreedores. No obstante, Inglaterra apoyó a sus súbditos al declarar que no se reanudaría ninguna relación diplomática a menos de que, en primer lugar, México anunciara su deseo de llegar a un acuerdo en cuanto al servicio de la deuda y, en segundo lugar, su deseo de reanudar la relación diplomática bilateral, la cual se había suspendido desde hacía mucho tiempo.

Desde el tiempo de la ruptura, a lo largo de los años setenta hasta 1884, los gobiernos de Gran Bretaña siguieron de cerca los asuntos internos en la República mexicana gracias a la información recibida por comerciantes británicos que vivían en el país, por medio de los problemáticos asuntos bilaterales tales como los límites territoriales de la colonia de Honduras Británica y la cuestión de los disturbios mayas entre esa colonia y el estado mexicano de Yucatán. En ese sentido el problema de la frontera con Belice generó varios archivos manejados por el Colonial and Commonwealth Office.¹³ Otra información sobresaliente proveniente de contactos extraoficiales desarrollados por diplomáticos británicos y mexicanos en Washington, París, Madrid y Bruselas completaban el panorama. Todas estas cuestiones fueron analizadas por el Foreign Office y se convirtieron en la base para el resta-

¹³ *The Morning Post*, 4 de noviembre de 1878, “Diciembre de 1872, doscientos indígenas mexicanos atacaron un pueblo en la colonia de Honduras Británica, lord Granville pidió reparación e indemnización. El señor Lafragua se rehusó a darle respuesta. Sin embargo, en 1878, el señor Vallarta le contestó a lord Derby que él no solamente rechazaba por absurda la idea de que los ingleses tuvieran alguna reclamación, sino que plenamente creía que los ingleses tenían un derecho remoto con respecto a su colonia en Honduras, y que al persistir en la venta de armas a los indígenas mayas, éstos le habían causado tal daño a los ciudadanos mexicanos que era deber de la República el exigir una indemnización”, en *Annual Report of the Council of Foreign Bondholders*, v. 3, de noviembre de 1877 a diciembre de 1879 (Old Store, Guidhall Library). Este recorte de periódico revela un problema bilateral que necesitaba una solución. Un acuerdo en 1887 entre el gobierno de Porfirio Díaz y el de Gladstone finalizó los disturbios con los indígenas mayas y la cuestión fronteriza entre la colonia de Honduras Británica y México.

blecimiento de la relación con México. En este sentido Londres estudió las características y la posible buena voluntad de las administraciones de Lerdo, Díaz y González. Para negociar con los regímenes mexicanos, éstos debían cumplir con los requisitos de un gobierno legítimo, confiable y poderoso, que contara con instituciones liberales y que buscara el desarrollo de una libertad comercial. Finalmente, es importante afirmar que si las dos partes no hubieran examinado la inversión realizada por los empresarios británicos, y el modo positivo por el cual funcionaban los tratados concisos que implicaban la igualdad entre las naciones, las relaciones diplomáticas entre México y Gran Bretaña no se hubieran restablecido en 1884.

Respecto a lo anterior es preciso recordar que en diciembre de 1867, un rotundo *impasse* diplomático se estableció entre ambos países y esta situación de total distanciamiento se mantuvo hasta la muerte de Juárez en 1872. Tan pronto como los diplomáticos británicos se retiraron de México, los tenedores de bonos de Londres empezaron a insistir para una renovación de relaciones. Lord Stanley —el secretario del Foreign Office del gobierno conservador de Benjamín Disraeli— afirmó que Gran Bretaña no era responsable de la ruptura diplomática y que la dignidad de la Corona “no le permitía al Foreign Office reconsiderar la decisión.”¹⁴ El gobierno británico esperaba una actitud más racional por parte de México y no pondría ningún obstáculo en el camino hacia la reconciliación. Pocos meses más tarde, un tenedor de bonos afirmó que, desde 1850, el gobierno inglés tenía la obligación de garantizar los títulos de los acreedores de México y de representar a los súbditos británicos con relación al asunto de las reclamaciones, las cuales no habían sido reconocidas por el gobierno republicano.

El *impasse* no sólo había puesto en suspenso el servicio de la deuda, sino también dañó el engrandecimiento de otros negocios británicos. Los representantes de la Anglo-Mexican Mining Company —la inversión británica más vieja y más importante que existía en el país— informó al Foreign Office, que debido a la violencia interna y al hecho de que ningún viceconsulado británico existía en los puertos mexicanos para observar y proteger los intereses de Inglaterra, era fundamental que se reanudasen las negociaciones para terminar con “la larga suspensión de relaciones diplomáticas.” Además, William Dick —un súbdito británico— solicitó al Foreign Office que lo nombraran vicecónsul en Minatitlán. En su carta, Dick explicaba que no solamente en

¹⁴ Foreign Office Memorandum, Londres, 14 de abril de 1869, FO.50.439, en Alfred Tischendorf, *Great Britain and Mexico in the era of Porfirio Díaz*, Chapel Hill, Duke University Press, 1961, p. 7.

la zona vivían muchos súbditos británicos, sino que el gobierno mexicano estaba interesado en construir un ferrocarril en el Istmo de Tehuantepec, empresa que requeriría una afluencia de trabajo técnico por parte de los británicos y al mismo tiempo agilizaría la cuestión del comercio del Atlántico al Pacífico.¹⁵ La respuesta cortante por parte de Londres fue que debido a la nula comunicación con las autoridades de México, el gobierno de Gran Bretaña sentía tener que posponer tales negociaciones. Dos años después, en 1872, y en respuesta a las peticiones de los tenedores de bonos, lord Granville consideró que la deuda que México tenía con Inglaterra y el asunto de las reclamaciones, las cuales debían ser falladas por las cortes locales, no justificaban un trato especial y tampoco eran razones suficientes para empezar una guerra de represalias que podría resultar muy inconveniente para los intereses comerciales británicos.

Los documentos encontrados en los archivos del ministerio de Relaciones Exteriores en México, que datan de los años setenta, muestran que los británicos hicieron frente a diferentes problemas. Los producidos en la República testimonian que los ciudadanos británicos estaban invirtiendo, comerciando y tenían la necesidad de una representación consular.¹⁶ Antes de 1868, las peticiones originadas en Europa se relacionaban casi exclusivamente con el cumplimiento de las convenciones diplomáticas. En los setenta, ninguna de las cuestiones problemáticas entre México y Gran Bretaña se resolvió a través de los medios diplomáticos, sino por el contrario tales asuntos fueron considerados internos y efectivamente se resolvieron en las cortes o juzgados locales. La protección oficial británica siempre fue negada, pero un análisis de la correspondencia muestra que hubo un cambio progresivo a finales de los años setenta.¹⁷

Tres años después de la muerte de Juárez, el gobierno de Lerdo de Tejada continuaba sin pagar la deuda externa que México tenía con los acreedores. La falta de pago ya duraba casi diez años y, en marzo

¹⁵ De A. Walker a Earl Granville, Londres, 29 de agosto de 1870; de The Anglo-Mexican Mining Company to the Foreign Office, Pachuca, 21 de junio de 1870; De William Dick para Earl Granville, Minatitlán, 4 de junio de 1871, FO.50. 521. FO.50.422.

¹⁶ Tomando en cuenta sus propios intereses, el Ministerio de Comercio le pidió a Edmund Hammond —subsecretario del Foreign Office— su opinión acerca de la proposición de los comerciantes británicos en México para recibir la protección del cónsul de Estados Unidos en el puerto de Veracruz. 22 de mayo de 1847, FO.50.427.

¹⁷ Edwin Borchard hizo notar el hecho de que la protección diplomática no era un derecho de los tenedores de bonos sino un privilegio que podía otorgar un determinado gobierno. Véase *State Insolvency and Foreign Bondholders General Principles*, New Haven, Yale University Press, 1951, p. 230.

de 1875, Henry Sheridan, presidente del Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos y miembro del parlamento, pronunció un enérgico discurso en el que denunciaba la irresponsabilidad de su propio gobierno. Esta acusación fue hecha en la Cámara de los Comunes y es uno de los mejores ejemplos de la literatura referente al problema del endeudamiento de México, y al mismo tiempo revelaba cuáles eran las responsabilidades del gobierno de su majestad. Sheridan argumentaba que los comerciantes británicos poseían una tercera parte del comercio de México, pero los estadounidenses y los alemanes eran más competitivos. Estos hechos debían inducir al gobierno de Gran Bretaña a nombrar urgentemente representantes diplomáticos, y agregaba que ya había llegado el momento en el que la conciliación no era más una posibilidad, la paciencia ya se había agotado y los acreedores británicos merecían una consideración especial por parte de sus autoridades. Sheridan puso énfasis en que los tenedores de bonos mexicanos estaban en una posición distinta respecto a otros acreedores ingleses ligados a diversos gobiernos extranjeros. Las reclamaciones de los tenedores de bonos:

han sido plasmadas en tratados internacionales conocidos como las Convenciones Dunlop y Aldham, reconocidas por los Estados Unidos, cuando en 1861 en vista de la existencia de tales convenciones ese gobierno, con el objetivo de separar a Inglaterra de la intervención tripartita en México ofreció garantizar un pago definitivo de los intereses que México le adeudaba a los acreedores ingleses. Esta propuesta fue rechazada por lord Russell debido a “razones imperiales” y desde ese momento el gobierno británico asumió la posición de fideicomisario para los tenedores de bonos.¹⁸

Sheridan y el comité estaban bien instruidos en cuanto a los acuerdos bilaterales y al estado de las relaciones internacionales entre 1856-1861. Como se analizó en el capítulo dos, la Convención Dunlop era un acuerdo diplomático que incluyó al mismo tiempo a la Convención Inglesa, que había sido protegida por el gobierno británico desde la Convención Doyle de 1851, y la Deuda de Londres, que por medio de la Convención Dunlop (1859) se transformó de un acuerdo privado a un asunto diplomático. En un momento crucial en la guerra de Reforma, el gobierno de Juárez trató de obtener la ayuda de Gran Bretaña al aceptar los términos que se planteaban en la mencionada con-

¹⁸ “The Mexican Bondholders Mr. H. B. Sheridan in the House of Commons”, Londres, 9 de marzo, 1875, FO.50.429.

vención. Sin embargo, después del triunfo liberal, y posterior a una maniobra legalista, el régimen mexicano declaró que el acuerdo era solamente la base para una futura convención de la deuda para cuando el presidente instalara su gobierno en la ciudad de México. En lo tocante al memorándum Aldham, éste se basaba en los términos del documento Dunlop y sólo incrementaba los fondos para el servicio de la deuda, suspensión que continuaba a pesar del acuerdo firmado en Veracruz.

Ambos convenios diplomáticos fueron reconocidos por el gobierno de Palmerston, algunas de sus condiciones habían sido incluidas en las instrucciones diplomáticas dadas a Charles Wyke, el cual trató (1861-1862) de que el régimen de Juárez cumpliera puntualmente con las condiciones de los acuerdos. Si la Convención Dunlop transformó la deuda de México con Inglaterra en una cuestión diplomática, la declaración de Sheridan sobre la oferta que hizo el gobierno de Lincoln de pagar a los tenedores de bonos y el reconocimiento que dicha maniobra evitaría una intervención militar británica en la República mexicana fue una interpretación veraz relativa a las preocupaciones de Estados Unidos. John Russell, actuando oficialmente como secretario del Foreign Office y argumentando “razones imperiales” rechazó la propuesta de Lincoln (1861-1862 fue un periodo crucial en la Guerra Civil estadounidense y su conexión con la intervención europea en México). La negativa de Russell se debió al deseo del diplomático y del premier Palmerston en ver a Estados Unidos como una república dividida, ello proporciona otra auténtica recriminación que muestra el doble lenguaje y los oscuros intereses del gobierno británico. En 1862, Wyke recibió otra negativa de Londres a pesar de que había obtenido la aprobación por parte del gobierno mexicano con respecto a la totalidad de las demandas hechas por Inglaterra. Según la opinión de los tenedores de bonos, ambas negativas gubernamentales se tomaron sin considerar a los acreedores de México, quienes sólo querían recibir dinero en efectivo y de un modo rápido. De esta forma, si el gobierno de su majestad había rechazado ambas ofertas, entonces estaba actuando en nombre de los acreedores. Catorce años más tarde, los tenedores de bonos le pedían al gobierno británico que asumiera su responsabilidad por aquella negativa.

La respuesta de lord Derby con respecto a las críticas y peticiones de Sheridan fue que la posición de los tenedores de bonos era discutible. Sus comentarios surgieron a raíz de dos situaciones: el problema de los tenedores de bonos no era un asunto popular entre el público y la prensa inglesa puesto que los préstamos extranjeros se consideraban un lío propio de especuladores y, más importante, tratar con el

gobierno mexicano era algo no deseado, otro rechazo de éste podría dañar la dignidad de Inglaterra. Derby estimó que por veinte años la política exterior oficial de Gran Bretaña había sido dejar a los tenedores de títulos de la deuda negociar directamente con sus deudores.¹⁹ Eso era falso, puesto que desde la declaración hecha por Palmerston en 1848 (capítulo I, p. 64, nota 62) Inglaterra había respaldado con “buenos oficios” y hasta con presión naval en contra de los gobiernos morosos. Estos procedimientos continuaron durante todo el siglo, hasta que el asunto de gran importancia referente a la crisis en el servicio de la deuda de Venezuela llevó a los diplomáticos argentinos a reflexionar sobre una política diplomática que en el futuro sería conocida como la Doctrina Calvo-Drago.²⁰

Aunque, desde 1868, no hubo representantes diplomáticos de Gran Bretaña en la República durante los años setenta y ochenta el Foreign Office recibió información importante sobre los asuntos de política interior, los muchos disturbios y los diferentes agravios en contra de los súbditos británicos que estaban viviendo en México, pero, al mismo tiempo, recogía datos que mostraban una interesante mejora en el comercio bilateral. Los diversos poseedores de títulos, los comerciantes y los agentes que representaban al Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos dieron informes al Council of Foreign Bondholders, a los inversionistas potenciales o al gobierno de Inglaterra. El tenedor de bonos Alexander Grant, el agente del comité, Edward J. Perry, quien

¹⁹ *Idem.*

²⁰ En 1902 después de varios años de levantamientos militares en Venezuela, acciones injustas en contra de individuos extranjeros y una falta de pago en el servicio de la deuda, los ministros de Gran Bretaña, Italia y Alemania pidieron el cumplimiento de demandas pecuniarias que habían surgido a raíz de la situación civil. El presidente Cipriano Castro respondió que como ciudadanos de Venezuela, los individuos que se ostentaban extranjeros debían lidiar por sus peticiones en las cortes locales. Los tres países europeos mandaron barcos de guerra y bombardearon los puertos de La Guayra, Puerto Cabello y Maracaibo. Más tarde, establecieron un bloqueo a lo largo de la costa en esta república de América del Sur. Esta situación alarmó a los gobiernos de América Latina, en particular al doctor Luis Drago —ministro de Relaciones Exteriores de Argentina. Él envió una carta al representante argentino en Washington pidiéndole su opinión del problema. La carta que incluía varias interpretaciones legales, alegó que Argentina quería ver un ordenamiento en el cual se señalara que la deuda pública de un país no podía ser razón para una intervención armada, además de que el incumplimiento de pago no era base suficiente para una ocupación europea en alguna parte de un territorio perteneciente a una nación soberana. Afirmó que una falta de pago en el servicio de la deuda encontraba su reprimenda al suspenderse el crédito y ver perdido el prestigio de el país deudor. Finalmente, Drago sostuvo que las dificultades producidas por la insolvencia hacían inconveniente la necesidad de una intervención militar extranjera, porque semejante acción empeoraría aún mas los problemas económicos y sociales de los estados morosos. Véase Isidro Fabela, *Las doctrinas Monroe y Drago*, México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1957, p. 195-204.

fue reconocido por el gobierno mexicano, y Charles Bourdillon, un enviado extraoficial de parte del Foreign Office, proporcionaron datos sobre las embarcaciones, el tonelaje y las ventajas geográficas del comercio en México. Bourdillon consideró que la orden de fusilamiento de Maximiliano había provenido directamente de Washington y había identificado este lamentable incidente como la base moral que llevó a la ruptura de las relaciones diplomáticas.

La información que recibió el marqués de Salisbury, secretario del Foreign Office durante 1878-1879, orientó su atención hacia los problemas fronterizos que México estaba experimentando con Estados Unidos, luego se enfocó en el reconocimiento (1879) por parte de Washington hacia el gobierno del general Porfirio Díaz (1876-1880), y finalmente la propuesta de construir una vía ferroviaria que llegara a algún puerto en la costa del Pacífico mexicano, un proyecto que podría ser realizado con capital de los tenedores de bonos, quienes recibirían un importante subsidio por parte del régimen mexicano por cada kilómetro terminado. El marqués de Salisbury también obtuvo noticias que proporcionaban datos fidedignos acerca de un grupo de empresarios provenientes de Chicago que llegaron a la ciudad de México para negociar un contrato con el objetivo de construir la vía norte-central y la vía noroeste, que unirían las vías de México con las de Estados Unidos. Esta inversión era tan importante que el antiguo presidente de Estados Unidos, el general Ulysses Grant, viajó a México encabezando aquellos intereses que se encargarían de la construcción de las vías ferroviarias (sobre los pormenores véase capítulo IV).

Bourdillon le dijo a Salisbury que en una reunión privada sostenida con el ministro de Relaciones Exteriores, Miguel Ruelas, el diplomático mexicano hizo una lista de aquellas condiciones para una posible renovación de la relación bilateral. Los requisitos eran los siguientes: que el gobierno de Díaz continuara profesando el sentido de la Doctrina Republicana al subrayar que la guerra de intervención había acabado con los viejos tratados y que las condiciones de los nuevos necesitaban negociarse. Asimismo, que una comisión mixta debía establecer las fronteras entre la colonia de Honduras Británica y el estado de Yucatán.²¹ Ruelas agregaba que una nueva convención debía

²¹ El problema en la península de Yucatán era importante para el gobierno mexicano, porque durante toda la segunda mitad del siglo XIX una guerra sangrienta se había dado entre los indígenas mayas, por un lado, y, por el otro, los mestizos mexicanos junto con “la casta dorada”, que eran los propietarios de grandes haciendas. Los indígenas controlaban la porción este de la península, donde se encuentra actualmente el estado de Quintana Roo y recibían armas modernas de parte de los comerciantes ingleses establecidos en Honduras Británica. En otro aspecto, los políticos de Yucatán y los guardias estatales fomentaron dis-

crearse para asentar la validez y las cantidades de las reclamaciones británicas hasta el momento no reconocidas, estableciendo fondos para cumplir el pago del capital e intereses principales.²² Como resultado de años de información contradictoria y del acercamiento oficial mencionado por Bourdillon, el régimen de Porfirio Díaz fue visto en Londres como liberal y republicano, pero no directamente relacionado con el gabinete de Juárez de 1867 y con los asuntos problemáticos que surgieron después de la caída del imperio. En la opinión del gobierno de Disraeli y del secretario Salisbury, lo anterior era una diferencia importante para ser considerada con respecto a un posible acercamiento en los asuntos de México.

Más importante y estrechamente relacionado con las políticas británicas mencionadas al principio de este capítulo, Salisbury quería tener una perspectiva jurídica sobre las bases en que se había fundamentado la ruptura. Su actitud no sólo respondía a sus propias convicciones, sino también a que el rompimiento diplomático de 1861, llevado a cabo por Charles Wyke, y el de 1867, concebido y desarrollado por el gobierno de Juárez, tuvieron como base un debate acerca de la legalidad que tenía o carecía el gobierno mexicano. El sentido de las políticas de ambos países es un asunto de fondo, porque durante el tiempo analizado los dos gobiernos actuaron conforme a interpretaciones de la ley. Al reflexionar sobre el largo *impasse*, a finales de los años setenta, ambos regímenes empezaron a ser más flexibles con respecto a sus posturas. Los problemas bilaterales necesitaban de un enfoque más racional.

En enero de 1878, Salisbury recibió un documento confidencial titulado “Memorándum sobre los tratados, convenciones y acuerdos que desde la promulgación de la Constitución mexicana de 1824 se han concluido entre este país y México”, hecho por E. Herstlet, oficial del departamento jurídico del Foreign Office. Herstlet señaló que, de 1826 a 1860, se habían redactado nueve tratados, acuerdos y convenciones relacionados con el comercio, la trata de esclavos y siete documentos, los cuales trataban únicamente sobre las demandas británicas. También indicaba que desde la retirada de la legación británica en 1867, México había concretado convenciones comerciales con Estados Unidos e Ita-

turbios en la frontera, los cuales dañaron propiedades inglesas con el argumento de que buscaban a los rebeldes mayas en el otro lado de la frontera. Esta situación fue similar en la frontera norte a la guerra con los indios apaches conducida por los ejércitos de México y Estados Unidos.

²² Charles Bourdillon al marqués de Salisbury, ciudad de México, 14 de febrero de 1878, FO.50.435.

lia, que contenían cláusulas que podían reclamarse justificadamente a favor de los súbditos británicos y para el comercio bilateral.²³

Herstlet no vio a la Deuda de Londres como un asunto de negociación diplomática. Sin embargo, el proceso de demandas era distinto. Herstlet alegaba que para 1878 sólo dos acuerdos estaban en vigencia: el “Tratado General de Comercio” de 1826 y la Convención de Reclamaciones de 1866. En el primer capítulo de este libro “El Tratado de Amistad, el Comercio y la Navegación” ha sido identificado como la base legal en la que se fundamentaron las reclamaciones inglesas. En los artículos 8, 10 y 12 se ha señalado que la propiedad y la vida de los individuos británicos debería ser protegida y además se ordenaba que estaba prohibido exigir impuestos extras y préstamos obligatorios. En segundo lugar, es interesante para el debate sobre los compromisos adquiridos durante el imperio de Maximiliano. Herstlet incluyó como una obligación de la deuda mexicana los trabajos de la comisión mixta de reclamaciones no reconocidas (1866-1867) a pesar de que días antes de la caída del imperio, los diplomáticos británicos y las autoridades imperiales suspendieron las negociaciones de la comisión, indicando que no se había llegado a ningún acuerdo concerniente a la cantidad y la validez de las demandas. En vista de esto, y en sentido estricto, sólo había un tratado vigente: el comercial, y no dos como señala Herstlet.

El abogado británico no consideró la guerra de intervención, el triunfo republicano o la Doctrina de Juárez como condicionantes que pudieran romper los tratados existentes. Para el Foreign Office los acuerdos bilaterales continuaban vigentes en 1878, una perspectiva que cambiará seis años más tarde.

En febrero de 1879, el Foreign Office publicó un informe acerca del estado internacional de los asuntos exteriores británicos en el cual se indicaba que desde diciembre de 1867 cada sucesivo gobierno mexicano había adoptado la misma perspectiva del problema: aquellas potencias que desconocieron al legítimo gobierno de México tendrían que solicitar el inicio de negociaciones para el restablecimiento de una nueva relación bilateral. Doce años después del rompimiento, Salisbury procedió a moverse en un sentido de avenimiento y de comprensión de la postura mexicana que a su vez salvaba el honor británico:

El gobierno de su majestad deberá estar preparado para encontrarse con el gobierno mexicano a mitad del camino, pero los tratados existentes deberán ser reconocidos, los cuales de común acuerdo podrán

²³ E. Herstlet al marqués de Salisbury, Londres, 24 de enero de 1878, FO.50.435.

ser alterados posteriormente. No habrá dificultad para obtener los servicios de una tercera y amistosa potencia, pero estos factores deberán ser evidencia suficiente de la buena voluntad de parte de México para reanudar las relaciones diplomáticas.²⁴

El Foreign Office había cambiado su posición con respecto a la idea de establecer un proceso común para iniciar las pláticas. Ésta era una cuestión de protocolo, México y Gran Bretaña debían designar al mismo tiempo un enviado plenipotenciario; el procedimiento seguido fue lo que se conoció como “principio de simultaneidad”. Por otra parte, la misma oficina adoptó una variante interesante, Inglaterra estaba impulsando el reconocimiento de los antiguos tratados, pero igualmente aceptaba los medios para modificar sus condiciones. Esto era un asunto importante, porque el procedimiento señalado por Salisbury se concebía como un medio justo para hacer que el gobierno mexicano reconociera las repercusiones internacionales de su endeudamiento, pero al mismo tiempo se aceptaba la posibilidad de que la mencionada vía del arbitraje pudiera ser usada por las autoridades mexicanas para negociar la modificación de las condiciones de los antiguos tratados bilaterales existentes. Aún más para seguir insistiendo en una investigación imparcial sobre las reclamaciones en contra de los gobiernos mexicanos. Finalmente, la declaración pronunciada por Salisbury reveló un problema que se había discutido por largo tiempo en Gran Bretaña: ¿estaba realmente interesado el gobierno mexicano en restablecer la relación con Inglaterra?

Bourdillon contestó a este cuestionamiento al informar que la República pronto reanudaría relaciones diplomáticas con Francia y que posiblemente negociaría con este país un préstamo por tres millones de dólares. En diciembre de 1880 Emilio Velasco fue nombrado ministro en París. Un informe confidencial proveniente de la embajada de Gran Bretaña en Francia revelaba una conversación informal que Bourdillon había sostenido con Velasco. La base por la cual el restablecimiento franco-mexicano fue aceptado resultaba de la “simultaneidad” en el nombramiento de ministros, que todos los antiguos tratados y las reclamaciones francesas antes de la presente reanudación fueron desconocidos, pero en cambio, México veía la necesidad de hacer accesible la República a nuevas y diferentes inversiones.²⁵

²⁴ “Memorandum on the state of affairs in Spain, Portugal, South America, Central America, Mexico, Haiti and Santo Domingo”, 1879, FO.50.435.

²⁵ Lord Lyons al marqués de Salisbury, París, 28 de diciembre de 1880, FO.50.437.

MÉXICO: DEL AISLAMIENTO A LA INTEGRACIÓN DIPLOMÁTICA
(1867-1880)

Durante la segunda mitad del año 1867, el gobierno de Juárez promovió diversos cambios que resultaban de su experiencia administrativa que se remontaba al año de 1858. El régimen liberal republicano al tratar de convertirse en un gobierno nacional, comprendió la necesidad de aumentar las facultades del ejecutivo con el objetivo de ganar poder por encima de las administraciones estatales y, sobre todo, por encima de los caciques regionales. Como parte de este proceso de fortalecer el poder del presidente, el gobierno de Juárez promovió una reforma con el propósito de dividir el poder legislativo en dos cámaras creando el Senado. Los senadores, como los aliados de la presidencia reforzarían la idea de una administración centralizada, la cual enfrentaría con mayor eficacia los problemas de organizar a la República después de un largo periodo donde prevaleció el levantamiento militar. Los gobiernos mexicanos de corte liberal de la República Restaurada buscaban tener poderes extraordinarios en asuntos tales como los derechos civiles, los problemas militares, un manejo eficaz referente al asunto de los impuestos federales y formas para resolver el problema del *impasse* diplomático entre México y las potencias europeas. Esta reforma propuesta abrió un debate pero se detuvo en el mismo 1867 por el radicalismo del congreso, la prensa, los gobernadores estatales y los políticos que habían sido excluidos de los beneficios del triunfo republicano.

La facción más extremista incrustada en el gobierno subrayaba que la Doctrina Republicana indicaba que, de acuerdo a lo señalado por el

²⁶ “Los gobiernos estatales de corte liberal y los cuadros locales resistieron fuertemente lo que ellos consideraron como medidas centralizadoras provenientes de la administración en la capital. Este asunto en particular surgió con fuerza durante las administraciones de Benito Juárez (1867-72) y de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-76)”, en Brian Hamnett R., “El liberalismo dividido: políticas regionales y proyecto nacional durante la República Restaurada 1867-1876, en *Hispanic American Historical Review*, 76: 4, Duke University Press, 1996, véase p. 661. Hamnett coincide con la literatura existente de que uno de los asuntos centrales de este periodo fue el enfrentamiento entre el centro y las localidades. Además, las cuestiones políticas de la República Restaurada demuestran los procedimientos desarrollados por las administraciones mexicanas para controlar a los gobernadores de los estados. Durante su primer mandato (1876-1880), y debido a sus orígenes revolucionarios, el presidente Porfirio Díaz continuó teniendo el mismo problema. El siguiente régimen, el del general Manuel González (1880-1884), inició un proceso para unir a los gobernadores estatales y los comandantes militares en un grupo con privilegios políticos y económicos, leal al presidente. Durante las tres décadas de la dictadura de Díaz, éste ejerció un control absoluto sobre los intereses regionales y locales, pero al mismo tiempo escuchó sus pretensiones, dicha estrategia fue la que lo mantuvo en el poder.

propio Juárez, las potencias europeas habían sido las que rompieron sus relaciones con el legítimo gobierno mexicano en 1861. A partir de ese momento la ruptura era un hecho consumado y ahora, en 1867, el gobierno republicano estaba procediendo de acuerdo con las condiciones que años atrás las mismas potencias europeas le habían impuesto al país. Ezequiel Montes, liberal moderado y presidente del congreso, alegó que México no debía solicitar relaciones diplomáticas con otras naciones, porque el triunfo republicano había demostrado que el país no necesitaba para ejercer su independencia y su libertad en cuanto al manejo de sus propios asuntos, del siempre interesado reconocimiento por parte de otros países.²⁷ Tiempo más tarde, Francisco Zarco, congresista liberal y periodista, afirmaba que la ausencia de relaciones diplomáticas no había interrumpido el contacto entre la gente en ambos lados del Atlántico, mucho menos la relación naviera y el desarrollo del comercio. Esto demostraba que las relaciones diplomáticas no eran indispensables para el intercambio de ideas, o para el desarrollo de los intereses extranjeros en México.

Las legaciones han sido una vergüenza constante; han violado las reglas de la neutralidad y del derecho público; se han aliado entre ellos mismos casi siempre con la retrograda facción en México; y no han ofrecido protección a sus ciudadanos. Absolutamente nada debe hacer México para acelerar el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Europa [...] La fuerza de México deriva de sus propias instituciones políticas y del progreso material.²⁸

Zarco de manera correcta identificó el papel preponderante que habían jugado las misiones diplomáticas en la República. Por otra parte, señaló que a pesar del rompimiento, el intercambio comercial siguió mejorando. Y las inversiones directas de británicos y alemanes se llevaron a cabo sin la protección diplomática. Pero, al mismo tiempo, tuvo que reconocer que los empresarios estadounidenses, apoyados por su propia misión diplomática, estaban desarrollando grandes inversiones. Además, las autoridades mexicanas estaban conscientes

²⁷ Daniel Cosío Villegas, “La Doctrina Juárez”, en *Historia Mexicana*, v. XI, julio 1961-junio 1962, véase p. 532.

²⁸ Francisco Zarco, *El Siglo Diez y Nueve*, ciudad de México, 13 de agosto de 1868, citado en Edgar Turlington, *Mexico and her Foreign Creditors*, New York City, Columbia University Press, 1930, p. 180-181. Para más discusiones, véase Francisco Zarco, *Texto políticos*, México, UNAM, 1957; Silvestre Villegas Revueltas, “Francisco Zarco”, en Juan Ortega y Medina y Rosa Camelo, *Historiografía mexicana. En busca de un discurso integrador de la nación, 1848-1884*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1996, p. 121-154.

de los problemas internacionales que podrían surgir, si la vida y la propiedad de los extranjeros radicados en la República se vieran seriamente dañados a causa de disturbios locales que podrían inducir a nuevas demandas extranjeras. Para controlar a los caciques locales y para derrotar las guerrillas que con frecuencia eran al mismo tiempo gavillas de bandidos, se necesitaba de nuevos poderes militares y para ello se requería de amplias facultades para ser empleadas por el ejecutivo en una administración centralizada. Todas éstas eran cuestiones que en 1867 se habían concebido como las bases para la petición presidencial de una reforma constitucional de profundos tintes políticos.

El aislamiento no era benéfico y al interior del gabinete los políticos moderados, sin la pasión del triunfo republicano, empezaron a analizar la posición de México en relación con otros países. Entre 1869 y 1874 los ministros de Estados Unidos en Berlín y Roma informaban al gobierno mexicano que el imperio alemán e Italia querían instaurar una nueva relación diplomática con la República. Los ministros estadounidenses pusieron énfasis en una cuestión importante: los gobiernos de ambos países no reconocieron al régimen de Maximiliano. El imperio alemán no era Prusia, aunque ese país hubiera tenido un ministro en la ciudad de México y el rey Víctor Manuel no había sido representado entre 1864-1867. Además, el imperio alemán quería demostrar, por medio de este conducto, su fuerza frente a Francia y Gran Bretaña. A su vez Italia trataba de mostrar una política exterior independiente y opuesta a los intereses de Austria.²⁹

Otro asunto estrechamente relacionado con la posición internacional de México era que el gobierno de Juárez decidió restablecer relaciones con España en 1871 y en 1874 con Bélgica. Ambos países eran importantes, en primer lugar, porque México tenía una gran deuda y reclamaciones pendientes con el gobierno español, y también porque ésta había sido la primera nación cuyas tropas desembarcaron en Veracruz de acuerdo con los términos de la Convención de Londres de 1861. En segundo lugar, las relaciones con Bélgica eran importantes porque era la patria de Carlota, quien fuera esposa de Maximiliano. Además, porque los políticos mexicanos pensaban que la relación con esa nación podría ayudar a la República, considerando los estrechos vínculos que tenía Bruselas con Londres, más concretamente con la reina Victoria. En ambos restablecimientos, el hecho de que diferentes gobiernos a los que apoyaron la intervención francesa estuviesen en el poder jugó un papel importante. España ya no era más goberna-

²⁹ Cosío Villegas, "La Doctrina...", *op. cit.*, p. 542.

do por la reina Isabel II, y la petición provino del primer ministro Juan Prim quien tenía vínculos estrechos con Juárez, con los políticos mexicanos y los acreedores nacionales, los famosos “agiotistas”.

Para las partes comprometidas, un gobierno distinto al momento del Segundo Imperio fue una razón válida para restablecer relaciones. A mediados de los años setenta México había reanudado relaciones diplomáticas con España y Bélgica y había establecido relaciones con Italia y con el imperio alemán. Solamente Francia y Gran Bretaña se mantenían distantes, pero los gobiernos de estas dos potencias analizaron todo el proceso de aquellas negociaciones diplomáticas y la necesidad de terminar con el *impasse* a partir del criterio que revestía la importancia del comercio y las nuevas inversiones.

Aunque este estudio no se enfoca a la relación entre México y Francia, el imperio de Maximiliano, como un proyecto francés, el monto de la deuda contraída por este régimen y los diversos intereses estrechamente ligados con el desarrollo del proyecto fueron temas de discusión entre los diplomáticos de ambos países. Además, el restablecimiento de la relación bilateral creó una base diplomática que como precedente fue considerada por el gobierno de Gran Bretaña para en el futuro poder negociar con los funcionarios mexicanos bajo condiciones parecidas. El enfoque que se tomó con respecto a París y, más tarde, el primer contacto extraoficial pero intenso con Londres, surgió del trabajo diplomático llevado a cabo por Emilio Velasco, antiguo ministro en Roma, más tarde designado como enviado especial y finalmente ministro plenipotenciario ante la República francesa.

En 1878, Emilio Velasco en su correspondencia con el ministerio de Relaciones Exteriores en México indicaba que Gran Bretaña, Francia y España, en 1861, habían argumentado que las reclamaciones de los extranjeros en contra de los gobiernos mexicanos habían sido la razón oficial esgrimida en la Convención de Londres para ejercer medidas de fuerza que se materializaron en el desembarque militar contra Veracruz. Más tarde, Maximiliano contrajo y reconoció enormes cantidades de deudas y el régimen promovió la existencia de varios intereses económicos. En opinión de Velasco, las negociaciones con Francia e Inglaterra, para el restablecimiento de relaciones diplomáticas, debían tratar y solucionar tanto el asunto de las reclamaciones como el de las deudas reconocidas por las partes, y con ello evitar la postergación y la solución de dichos asuntos en quizás circunstancias más difíciles.

Aparte del rechazo a las convenciones diplomáticas, en opinión de Velasco, la principal consecuencia del triunfo republicano era que México tenía el derecho de apelar a una indemnización por la pérdida

de vidas y por los daños en las propiedades de ciudadanos mexicanos, asimismo indicaba que el país podía alegar que los ingresos federales habían sido especialmente afectados por el largo bloqueo marítimo de Francia. Sin embargo, este procedimiento judicial y soberano, que podía ser usado por México, le daba a España, Francia y Gran Bretaña la posibilidad de pedir las mismas condiciones, para otra vez investigar la validez y el monto de sus respectivas reclamaciones, proceso el cual había quedado en suspenso a mediados de 1867. Velasco afirmaba que México podía hacer un sacrificio tal como el de olvidar el asunto de la legítima indemnización. La República debía primero tener el apoyo moral de las naciones europeas para así poder reinstaurar una relación diplomática completa; en segundo lugar y simultáneamente, México tenía la obligación de promover condiciones de comercio favorables para impulsar importantes inversiones europeas. Velasco consideraba que las políticas mexicanas tendrían que ser más flexibles con el objeto de fortalecer una estrecha relación con Europa, lo anterior con el propósito de equilibrar la creciente influencia de Estados Unidos.³⁰

Finalmente en opinión de don Emilio Velasco, el asunto sobre la revisión de las reclamaciones, la relación entre los inversionistas europeos y una menor dependencia frente a Estados Unidos, todo ello jugaba un papel muy importante en las relaciones diplomáticas que México estaría desarrollando, dentro de un mundo donde existían diversas potencias que competían entre sí y éste cada vez más interconectado.

El gobierno mexicano cambió su enfoque con respecto a los asuntos internacionales: 1856, cuando la República liberal no contaba con una representación diplomática y consular diversificada, al tiempo de las administraciones de Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz se dieron cuenta de que el aislamiento podría conducir finalmente a otro conflicto internacional, o peor aún, que México pudiera ser absorbido por Estados Unidos.³¹ Respecto a este asunto debe recordarse que tanto

³⁰ Emilio Velasco al ministro Ignacio L. Vallarta, Roma, 13 de abril de 1878, en Lucía de Robina, *Reconciliación de México y Francia, 1870-1880*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1963 (Colección Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 16).

³¹ En 1876, el ministro mexicano en Berlín, Ángel Núñez Ortega, informó que era una opinión inexacta en México que el asunto de 1867 había acabado con las agresiones europeas en contra de la República. El diplomático opinaba que los gobiernos y los acreedores estaban realmente molestos por la actitud seguida por México, no sólo debido a la falta de pago de la deuda, sino también por las políticas independientes y soberanas desarrolladas por los regímenes republicanos. Era imperativo para el país resolver los problemas pendientes con las naciones europeas. Núñez Ortega a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Berlín, 15 de abril de 1876, L-E- 2272, AHSRE.

los políticos liberales como los conservadores habían experimentado los estragos de la guerra contra Estados Unidos (1846-1848), y, posteriormente, a causa de los disturbios civiles, muchos de ellos tuvieron que emigrar a Estados Unidos. Aun cuando era admirada la modernidad de Norteamérica, la amenaza de un enfrentamiento había sido un lugar común para todos los gobiernos mexicanos. Se puede afirmar que la desconfianza definió la relación bilateral.

Después de más de un año de debates y presiones ejercidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, tanto los tenedores de bonos imperiales mexicanos o “*petit blues*”, como los tenedores de bonos en Londres, los banqueros de Francia y de Gran Bretaña provocaron a su vez que el gobierno de Porfirio Díaz iniciara una política de flexibilidad en relación con los argumentos centrales de la Doctrina Republicana. Al saber de esta variación, Velasco respondió que bajo ninguna circunstancia México debería modificar su política exterior, no solamente en relación con las bases en que desarrollarían las negociaciones bilaterales sobre los asuntos diplomáticos y los referidos a la deuda con Francia, sino también porque México como un estado soberano, que quería ser considerado una nación madura, no debía cambiar sus principios de política exterior debido a presiones extranjeras o a dificultades momentáneas que pudieran afectar intereses propios.³² Velasco insistió que los gobiernos extranjeros que quisieran normalizar sus relaciones con México tendrían que tomar en consideración la obligación de tener nuevos tratados como la base para resolver los asuntos bilaterales. Las autoridades mexicanas deberían entender que al otorgar, en ciertos asuntos, un trato especial a una determinada nación otros países podrían legalmente demandar privilegios similares. Velasco indicó categóricamente que las pretensiones

³² El periódico *El republicano de México*, 20 de mayo de 1879, L-E-1500, AHSRE, publicó una carta escrita por el expresidente Sebastián Lerdo de Tejada en la que afirmó enfáticamente que, de acuerdo con el origen “bastardo” del régimen de Porfirio Díaz, siguiendo la Constitución y las leyes mexicanas, todos los acuerdos referentes a las deudas negociadas con el gobierno de Díaz deberían ser consideradas como ilegales. Lerdo advertía a los tenedores de bonos: que un acuerdo con respecto a la deuda de México podría tener el mismo destino que el de los bonos Jecker o el de la Deuda Imperial. Es probable que la opinión de Lerdo fuera considerada por los agentes de tenedores de bonos en México. Esta carta, así como la de Velasco y la noticia publicada en el *Daily Telegraph*, en noviembre de 1879, coincidían en que el régimen mexicano con dificultades económicas y con una elección presidencial próxima, estaba tentado de ser más aquiescente a las demandas de los gobiernos europeos y de los acreedores, reclamaciones que estaban en contra del sentido general de la doctrina republicana. Desde 1865, Jesús Terán le había advertido a Juárez y a Lerdo que era posible la circunstancia de que un régimen deshonesto pudiera terminar con “el único beneficio que había traído la intervención francesa”.

de Francia no eran lo suficientemente importantes como para alterar radicalmente las reglas del comportamiento mexicano.³³

Las negociaciones para reinstaurar la relación diplomática con Francia llamaron la atención no sólo del ministro Ruelas, sino también de aquellos ministros que trabajaban en el extranjero. Desde Washington, Manuel María de Zamacona, que estaba representando al gobierno de Díaz y había tenido que negociar con Charles Wyke y Dubois de Saligny en el ya lejano 1861, cuando las potencias dieron forma a la Convención de Londres, consideró que las bases para tratar con el gobierno francés eran sin duda un problema importante. En su opinión, las negociaciones con Francia deberían estar basadas en las siguientes preguntas: ¿es acaso conveniente para la República instaurar la paz y las relaciones diplomáticas con Francia? Si era así, ¿qué procedimiento debía seguirse para resolver este asunto sin lesionar los intereses morales y comerciales de México? ¿Si las negociaciones debían empezar, cuál debían ser la base de las demandas de México? La conclusión general a la que llegó fue que el aislamiento resultaba perjudicial. Esta postura soberana había sido la correcta en los años que siguieron al triunfo republicano, pero, más de una década después, la incomunicación estaba en contra de los intereses comerciales y diplomáticos del mismo México. Además, el aislamiento significaba tener un solo socio, Estados Unidos, lo que también implicaba los inconvenientes de mantener una sola relación de amistad, que además era desigual.³⁴

El otro asunto que preocupaba a Zamacona era la postura mexicana que indicaba que la guerra había cancelado todos los tratados y convenciones que se tenían con España, Francia y Gran Bretaña. Cercano a ello y más polémico resultaba definir tanto los agravios que se cometieron durante la intervención francesa, como el planteamiento de un gran número de legítimas demandas por parte de México. Relativo a este último problema, y como primer camino, el gobierno tendría que posponer el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Francia alegando el derecho de México a una indemnización. El segundo camino era guardar silencio, lo que implicaría la renuncia por parte de México de dichas demandas, la tercera opción sería que las reclamaciones pudieran ser examinadas en negociaciones posteriores. La cuarta opción era una renuncia explícita, absoluta y recíproca de las demandas existentes entre ambos países. Esta última alternativa

³³ Emilio Velasco a el ministro Miguel Ruelas, París, 14 de diciembre de 1879, en Lucía de Robina, *op. cit.*, p. 217.

³⁴ Manuel María de Zamacona a el ministro Miguel Ruelas, Washington, 13 de noviembre de 1879, *ibid.*, p. 123-132.

fue la opción que Zamacona y Velasco consideraron válida para restablecer las relaciones diplomáticas con París.

Finalmente, Zamacona, en una crítica implacable, puso énfasis en el hecho de que el gobierno de Juárez había cometido una serie de errores cuando México negoció la reinstauración de las relaciones diplomáticas con España (1870-1871). Subrayó que los derechos de los súbditos españoles con respecto a la cuestión de las reclamaciones, que alguna vez habían sido materia de convenciones diplomáticas, continuaban siendo válidas; lo anterior había sido un error de cálculo acerca de la forma en que el gobierno español podría respaldar el asunto de las deudas que México tenía con España; por otro lado, creaba una base judicial que podría ser usada no sólo por los ministerios de relaciones exteriores de Francia y de Gran Bretaña, sino también por otras naciones, que a su vez podrían desarrollar en un futuro intereses poderosos en la República. Zamacona afirmó que la improvisación y la negligencia de la administración juarista produjeron este tipo de peligrosas indefiniciones.³⁵

El ministro Miguel Ruelas informó a Velasco que el gobierno mexicano era capaz de establecer relaciones diplomáticas con Gran Bretaña en las mismas condiciones como las acordadas anteriormente con la república de Francia, esto es: el nombramiento de ministros plenipotenciarios de manera simultánea, la necesidad de negociar nuevos acuerdos y una renuncia explícita y recíproca de las reclamaciones mutuas. La respuesta de Emilio Velasco en París fue que el gobierno de Gran Bretaña quería un restablecimiento el cual continuaba subrayando las condiciones establecidas en los Preliminares de la Soledad de 1862: México debería cumplir fielmente con las condiciones de la Convención Dunlop y del Memorándum Aldham de 1859-1860.³⁶ Frente a la postura de Londres, Velasco de nueva cuenta le advirtió al gobierno de Porfirio Díaz que el triunfo republicano había cambiado la índole de la deuda de México y que esta ventaja no debía ser alterada en forma alguna. Las negociaciones para restablecer las relaciones diplomáticas

³⁵ *Idem.*

³⁶ Es importante recordar que el capítulo segundo identificó ambos acuerdos como la base legal de Gran Bretaña para reconocer la legitimidad de la administración de Juárez, y para transformar la Deuda de Londres de un acuerdo privado a una convención diplomática, que garantizara los derechos de los tenedores de bonos de la Deuda de Londres como los de la Convención Inglesa. Además, la Convención Dunlop y en particular el Memorándum Aldham aumentaron los fondos hipotecados que serían recaudados en las aduanas marítimas de México para atender el servicio de las deudas mexicanas. Para el gobierno de Gran Bretaña, las condiciones para atender el servicio de la deuda continuaban siendo las mismas, como si nada hubiera sucedido durante veinte años.



con Gran Bretaña debían resolver todos los asuntos pendientes, porque en posteriores discusiones bilaterales tales cuestiones podrían volverse más complicadas, debido a las dificultades económicas de México y a la problemática relación con Estados Unidos; ambas razones seguramente serían usadas por el gobierno británico y por los tenedores de bonos como armas de presión.³⁷

Tres cartas confidenciales escritas por lord Lyons, embajador británico en París, dieron un informe sobre los acercamientos que tuvo con Velasco para iniciar las negociaciones bilaterales. Lyons le informó al Foreign Office que el diplomático mexicano reconocía que la República necesitaba llegar a un convenio referente a la deuda para poder continuar el desarrollo del sistema ferroviario en el país y para fortalecer la relación comercial con diferentes naciones, aparte de la preponderante que ya mantenía con Estados Unidos. Lyons dio a conocer que Velasco admitía el inconveniente tanto para el régimen como para las potencias europeas, del hecho de que México solamente tuviera un socio comercial poderoso en vez de una relación completa con Francia y otra posiblemente más completa con Gran Bretaña. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con estas dos potencias, junto con la que ya se había formalizado respecto al imperio alemán, debería equilibrar la influencia de Estados Unidos en el área geográfica que implicaba desde el Río Bravo hasta el istmo centroamericano. Londres respondió con las siguientes instrucciones que Lyons debería transmitir claramente a Velasco y éste a su vez comunicarlos al gobierno mexicano: Gran Bretaña no permitiría que Francia continuara siendo un intermediario en negociaciones futuras. En vez de discusiones privadas, las siguientes conversaciones deberían ser oficiales a partir de un cuerpo donde estuviesen tanto los representantes de México como los del gobierno británico. Asimismo, una condición *sine qua non* para continuar negociaciones era que México debería ex-

³⁷ De Emilio Velasco a Miguel Ruelas, París, 30 de agosto de 1880, L-E-2273 (1), AHSRE. Más de un mes después, la Secretaría de Relaciones Exteriores recibió una carta (14 de octubre, 1880) y algunos recortes del periódico *Börsen Zeitung*, del embajador en Berlín, Alberto García Granados, el cual interpretó las negociaciones de México con Francia y Gran Bretaña como una lucha que se basaba en argumentos deficientes e ilegales que fueron usados por Napoleón III y las potencias europeas para idear la intervención en México. De alguna manera, estas ideas coincidieron con una carta publicada en *el Daily Telegraph* en el cual un anónimo tenedor de bonos realizó la siguiente interpretación: "Usted sabe que soy reacio a aceptar de los estados extranjeros algo menor a mis derechos, pero considero que las finanzas de México son una clara excepción a mi regla, y estaré contento de aceptar cualquier acuerdo tolerable, porque pienso que la invasión de México en manos del ejército de Napoleón III aun ahora le da derecho a la República de una consideración especial." *A Holder of Mexican Bonds to The Editor*, 5 de noviembre, 1978, L-E-1502, AHSRE.

presar, públicamente, si estaba dispuesto a iniciar y a llegar a un acuerdo definitivo sobre el servicio de la deuda con los acreedores de la República.³⁸

Los argumentos expuestos por el gobierno británico revelaban cuestiones importantes: la administración de Gladstone no quería ser considerada bajo las mismas condiciones que definieron las negociaciones llevadas a cabo entre los gobiernos republicanos de Francia y México. De 1868 en adelante, Gran Bretaña quiso diferenciar su papel en el establecimiento del Segundo Imperio, de aquel que fue desarrollado por el régimen de Napoleón III. Esto significaba una distinción que Londres quería resaltar: Gran Bretaña no apoyó una invasión militar en contra de México. Si el Foreign Office abogaba por la no intervención de Francia, tarde o temprano Lyons y Velasco estarían fuera de las negociaciones propuestas. Es posible que lord Granville hubiera pensado que los asuntos entre México y Gran Bretaña necesitaban de diferentes diplomáticos; el ministerio mexicano de Relaciones Exteriores era de la misma opinión y más tarde detuvo los trabajos que estaba realizando Velasco. Además de lo anterior, es posible que el Foreign Office tuviera cierta información acerca del desarrollo de algunos intereses propios de Emilio Velasco los cuales estaban estrechamente conectados con varios financistas franceses que se mostraban interesados en la fundación de un banco nacional en la República mexicana.

Finalmente, al establecer una distinción relacionada con Francia, el gobierno de Gran Bretaña anunciaba que modificaba su política concerniente a la deuda que México tenía con los acreedores británicos. Si a finales de los años de 1860 existieron algunos intereses ingleses, que oficialmente interfirieron de manera directa en el asunto de la deuda, hubo una evolución durante los setenta que abogaba por el no involucramiento. Por eso, la administración de Gladstone no interfirió de una manera autoritaria para forzar a México a llegar a un acuerdo con los acreedores, a pesar de que los gobiernos anteriores habían establecido como una condición *sine qua non* para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, que el gobierno de México debiera llegar rápidamente a un acuerdo con respecto a la legítima existencia de sus deudas. La declaración de Gladstone fue el resultado de muchos años de presión por parte de los tenedores de bonos y, al mismo tiempo, fue la consecuencia de trece años de la Doctrina Republicana que era la política de un estado soberano. Después de más de una década

³⁸ Muy confidencial. Lord Lyons al conde Granville, París, 14 de diciembre de 1880; lord Lyons a Julian Pauncefote (subsecretario), París, 28 de diciembre de 1880; lord Lyons al conde Granville, París, 8 de marzo de 1881, en FO.50.440.



de *impasse*, el gobierno británico estaba apoyando los distintos intereses de sus súbditos en el extranjero, pero también tomó en consideración tanto la posición histórica de México como el estado de la relación comercial de Gran Bretaña y la América española, en el ámbito internacional de una competencia por los mercados. Por otro lado, la legítima administración de Manuel González estaba en el poder y tenía un auténtico deseo de finalizar el distanciamiento. Como Gladstone lo había expresado durante la Midlothian Campaign: era incivilizado poner a un país bajo un permanente escrutinio, y que tomando en consideración la naturaleza de asuntos conflictivos, era el derecho internacional la mejor herramienta para ponerse de acuerdo.

GONZÁLEZ Y EL RESTABLECIMIENTO DE LA RELACIÓN BILATERAL

Si a lo largo de todo este estudio se ha evitado analizar a fondo una determinada administración en México, el régimen de González se definió por dos características que finalmente llevaron al restablecimiento de las relaciones diplomáticas y a la negociación de un acuerdo con respecto a la deuda que México tenía con acreedores británicos: en primer lugar, las vías ferroviarias desarrolladas entre 1881-1884, como una de las obras públicas que caracterizaron al moderno gobierno gonzalista. En segundo lugar, la fundación de un banco nacional que aunque privado, por ley estaba autorizado a ser una institución acreedora y moderna, la cual se opondría al papel íntimo y secreto que de años atrás habían jugado los agiotistas. También en su último año en el cargo, la administración de González enfrentó una crisis económica y se vio en la necesidad de pedir préstamos del extranjero. Para lograr semejante proyecto, el gobierno mexicano tuvo que llegar a un acuerdo con el Comité de Tenedores de Bonos de Mexicanos. Esto sucedió al mismo tiempo en el que dieron inicio las negociaciones oficiales con el gobierno de Gladstone, las cuales, como ya se señaló, buscaban llegar a una conclusión satisfactoria a partir de los principios del derecho internacional.

El general Manuel González tomó posesión del cargo el 1º de diciembre de 1880. Fue el candidato escogido por Porfirio Díaz y resultó elegido después de una elección constitucional, situación muy diferente al levantamiento militar mediante el cual Díaz se había convertido en presidente. González fue un presidente *de jure* y en ese sentido estaba en mejor posición para tratar con Estados Unidos y las otras potencias. Su administración fue considerada legítima por el Foreign Office y esto ayudó a reafirmar la validez que surgía a partir de la

Doctrina Republicana y la autenticidad que pudiera tener una posible convención o acuerdo.³⁹ Su primer gabinete fue una mezcla de republicanos liberales. Por ejemplo, Ezequiel Montes, ministro de Justicia, y Jerónimo Treviño, un cacique regional en el Ministerio de Guerra. Francisco de Landero y Cos, un empleado de toda la vida en el Ministerio de Hacienda, Matías Romero, un simpatizante de Estados Unidos, y el primer ministro de Relaciones Exteriores del régimen. Más tarde Romero fue reemplazado por Ignacio Mariscal, un “porfirista” quien tiempo después fuera designado comisionado especial en Londres para negociar un protocolo que terminara con el *impasse* diplomático. Finalmente, el antiguo presidente Díaz ocupó la cartera de Obras Públicas, después fue elegido gobernador del estado de Oaxaca y en 1884 ocupó un escaño en el Senado. Permanecer en la administración federal o estatal era el camino adecuado para ser considerado como un candidato a la presidencia.

Durante los primeros meses de 1881 fue inaugurada la vía ferroviaria entre Monterrey y Matamoros, al mismo tiempo que se fundaron las aduanas fronterizas en Camargo y Mier en el estado de Tamaulipas. Una línea telegráfica unió a Galveston, Brownsville, con Matamoros, Tampico, Veracruz y Coatzacoalcos; desde Texas, México estaba conectado directamente con Londres. Estas obras revelaban que México se encontraba en un proceso de modernización de una ruta histórica de comercio y de importancia militar, la razón era estrechar el contacto del noreste mexicano con el centro de la República. La vía ferroviaria que se proyectaba de Laredo, Texas, a la ciudad de México pronto estaría uniendo a la capital con Estados Unidos. La rapidez de las comunicaciones terminaría con el aislamiento de esta zona que había producido numerosos “cacicazgos” autónomos. A lo largo del siglo, los poderes locales y regionales del noreste dañaron la base en la cual se fundó el pacto federal y pusieron en peligro aquellos acuerdos bilaterales firmados entre el gobierno de México y los diplomáticos británicos como Charles Wyke. El régimen de González llevó adelante un proceso para establecer un mayor número de aduanas fronterizas,

³⁹ En 1867 Juárez afirmó que su gobierno había sido una presidencia constitucional desde la elección federal de 1861. Por otro lado, el debate que siguió al triunfo republicano discutió acerca de que los gobiernos mexicanos no necesitaban ser reconocidos por las potencias extranjeras. Finalmente, es posible afirmar que el Foreign Office prestó atención al razonamiento de Lerdo de Tejada referente a la invalidez de los acuerdos que, sobre la deuda, pudiera hacer Porfirio Díaz, debido a que su administración había tomado el poder por medio de una rebelión militar y su legitimidad fue ampliamente cuestionada, inclusive por Estados Unidos.

ello tenía por razón los beneficios económicos de los ferrocarriles que se materializaron en cantidades cada vez mayores de intercambio comercial y por ende de impuestos. En este sentido las tarifas al comercio de importación y exportación no solamente eran esenciales para los ingresos de México, sino también eran importantes para atender en un futuro el servicio de la deuda externa. El expresidente de Estados Unidos Ulysses Grant, en el pasado, ya había viajado a la República en representación de empresas ferroviarias. Ahora los proyectos incluían vías ferrocarrileras de Sonora, Chihuahua y Tamaulipas a la zona central de México y a los estados del sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), que unirían a la República con Guatemala. Los proyectos variaban desde un gran número de vías férreas locales hasta enormes empresas que querían conectar el centro del país con la península de Yucatán, y el proyecto principal era: la ya largamente postergada conexión entre la ciudad de México y la región occidental del país hasta la costa del Pacífico, en la cual había empresas británicas que exportaban la plata mexicana. También había proyectos para construir vías provenientes de los estados centrales como Zacatecas y San Luis Potosí a Jalisco, Nayarit, Colima y Sinaloa, los puertos de las últimas tres entidades se encontraban comerciando directamente con San Francisco, Shanghai y Hong Kong. Entre 1881 y 1884, el gobierno de González reconoció ochenta y nueve contratos para la construcción de vías férreas: algunos eran modificaciones en las condiciones del contrato, tales como las obligaciones de las partes contratantes, el monto de la obra, el número de accionistas y los subsidios otorgados por las autoridades mexicanas. Otras rectificaciones eran transferencias de proyectos de una compañía a otra, además de que se solicitaba una cantidad extra de tiempo para completar la construcción de las vías.⁴⁰ En 1880 había 1 051 kilómetros de vías ferroviarias, y cuatro años después ya existían 5 879 kilómetros. En el mismo periodo se construyeron 10 513 kilómetros de líneas telegráficas que llegaron a sumar un total de más de 21 mil kilómetros. Estas líneas estaban conectadas al cable submarino que unía a la República con Estados Unidos y Europa; y en 1881 el servicio telefónico fue introducido en la ciudad de México.⁴¹ Final-

⁴⁰ Manuel Dublán y José Lozano, *Legislación Mexicana, 1881-84*, v. 16, México, Ediciones Dublán, 1884, p. 903-907; véase Georgette José Valenzuela, *Los ferrocarriles y el general Manuel González*, México, Universidad Iberoamericana, 1994; Priscilla Connolly y Sandra Kuntz, *Ferrocarriles y obras públicas*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 1999.

⁴¹ José Valenzuela Georgette, *Síntesis temática de los acontecimientos por secretaría de estado en la presidencia del general Manuel González, 1880-1884*, México, Universidad Iberoamericana, 1993, p. 68.

mente, en octubre, la administración de González anuló los impuestos a las materias primas y productos hechos en el país y bajo la misma razón se suprimieron los impuestos recaudados en las fronteras estatales a los medios de transporte que las alcanzaban. La idea era incrementar las transacciones comerciales y el consumo local. Por último, en el mismo año, inició sus operaciones el Banco Nacional de México, institución formada en su mayoría por accionistas franceses, algunos otros eran británicos y los que eran accionistas mexicanos estaban estrechamente conectados con la administración de González.

En los primeros meses de 1882, comerciantes españoles y mexicanos fundaron el Banco Mercantil Mexicano. El Banco Nacional tenía más dinero, pero el Mercantil estaba extensamente representado por casas comerciales en toda la República. Las inversiones también incluían actividades sociales, por ejemplo, en terrenos que eran propiedad de los herederos del expresidente Martín Carrera fue fundado el hipódromo de Peralvillo, el primero de su clase en la República. Se construyeron teatros en las ciudades más importantes. Varios grupos de italianos llegaron a México para fundar colonias agrícolas e industriales, y algunos ciudadanos estadounidenses se establecieron a lo largo de las vías ferroviarias. En mayo de 1882 el gobierno fundó una oficina de estadística con el objetivo de obtener información precisa acerca de los progresos y de las cosas que necesitaban ser modificadas. México adoptó el sistema métrico decimal. En Mazatlán, Isla del Carmen, Sisal y en otros puertos mexicanos se construyeron muelles modernos. Estados Unidos y el gobierno de México concluyeron un acuerdo militar para continuar la guerra contra los indios apaches, los cuales eran considerados como salvajes.

Durante 1883 los intereses mexicano-estadounidenses en las minas fueron reconocidos para establecer el Banco de Hidalgo del Parral, más tarde llamado el Banco de Chihuahua. Los agentes mexicanos en Francia, Alemania y en Irlanda buscaban trabajadores extranjeros. En mayo, la Secretaría de Relaciones Exteriores dio por terminado un tratado al establecer los límites fronterizos con Guatemala, una larga disputa que había sido manipulada por los conservadores y los imperialistas. De esta forma, México resolvió el problema de su frontera sur, dejando para un futuro el problema de la línea divisoria entre la República y la colonia de Honduras Británica. El asunto era un punto de disputa que involucraba al Foreign Office y al Colonial & Commonwealth Office, en Londres, las autoridades mexicanas, el gobierno del estado de Yucatán y a la gente que vivía una guerra racial sucedida en el corazón de la selva entre indígenas mayas, mestizos mexicanos y comerciantes británicos. En junio, los periódicos infor-

maron que el gobierno mexicano había designado a Ignacio Mariscal como comisionado para negociar las bases en las cuales podría fundarse el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña. El subsecretario José Fernández fue nombrado encargado del despacho y, en julio, Spencer St. John fue recibido como negociador plenipotenciario del gobierno británico. En el mismo mes, el Tratado de Amistad y Comercio entre Alemania y México fue ratificado; no fue una coincidencia que durante este acercamiento con el gobierno británico, el congreso autorizara al ejecutivo contratar en el extranjero un crédito por veinte millones de pesos, poco menos de cinco millones de libras. En diciembre hubo disturbios en las ciudades más grandes y en la capital del país, ello se debió a la acuñación de millones de monedas de níquel, en vez de los tradicionales pesos de plata o tlacos de cobre. La administración de González estaba tratando de recaudar grandes cantidades de plata para cumplir con sus compromisos nacionales y extranjeros pero, al mismo tiempo, con la acuñación de monedas de níquel estaba devolviendo “la inversión de un amigo” que había comprado una máquina para hacer monedas de ese tipo en Estados Unidos.

La crisis económica que surgió durante la segunda mitad de 1883 fue porque a lo largo de casi tres años las compañías ferrocarrileras que habían empezado sus trabajos estaban por terminar las obras públicas por las cuales habían sido contratadas y exigían el pago estipulado. Estas inversiones estaban pensadas para ayudar a la expansión económica de la República. Los beneficios eran evidentes, los ingresos estaban incrementándose, pero las ganancias que esperaban las autoridades mexicanas solamente podían ser el resultado de años de expansión y de ahorros en el funcionamiento del gobierno. El régimen mexicano tenía que cumplir con las condiciones de los contratos que ofrecían altas cantidades de subsidios destinados a aquellas compañías que estaban invirtiendo en las obras públicas que desde el inicio del régimen habían sido uno de los principales proyectos del plan de gobierno gonzalista. Hubo mucho dinero entre los años de 1880 y 1883, la prensa mexicana de manera pública y privada acusó a la administración de Manuel González de ser el régimen más corrupto del siglo; cargos que también fueron señalados en la correspondencia privada de Velasco, lo mismo que en los informes diplomáticos enviados a los diversos intereses que en torno a México existían en Gran Bretaña.

Siguiendo con los acontecimientos más importantes del periodo, en marzo de 1884, se completó el primer viaje de la vía férrea (1 600 kilómetros) entre la ciudad de México y Paso del Norte. Este camino conectaba al tren mexicano con el ferrocarril de Santa Fe, el cual iba de las ciudades estadounidenses del este hasta California. Un mes des-

pués se estableció un nuevo código de comercio que liberalizaba las relaciones comerciales y eliminaba múltiples restricciones administrativas y tarifas arancelarias. Los gobiernos de Estados Unidos y México completaron un tratado comercial, que, junto con el que ya se había firmado con el imperio alemán, constituyeron los acuerdos comerciales más importantes del momento, porque en ellos se establecía una base jurídica para posteriores negociaciones bilaterales, en otras palabras, “la cláusula de la nación más favorecida” que había sido tan criticada por los republicanos en los meses posteriores a la caída del Segundo Imperio.⁴²

Los asesores jurídicos del Foreign Office examinaron ambos acuerdos y previnieron a su gobierno de las consecuencias que ambos tenían para el desarrollo del comercio inglés. En agosto se consumó el protocolo que restableció la relación diplomática entre Gran Bretaña y México. En noviembre el parlamentario H. B. Sheridan, presidente del Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos, y Edward Noetzlin, agente financiero de México y accionista del Banco Nacional de México, finalizaron un acuerdo estableciendo el monto de la Deuda de Londres y de la Convención Inglesa.⁴³

Cuando se publicaron en México, tanto el protocolo diplomático como el acuerdo respecto a la deuda, el descontento social y los disturbios surgidos resultaron en la muerte de dieciocho personas y en más de ciento cincuenta heridos.⁴⁴ Para su ratificación, ambos convenios fueron discutidos en la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado. En ambas cámaras un levantamiento legislativo obligó al gobierno a buscar alianzas, representantes como Justo Sierra y Francisco Bulnes respaldaron y defendieron el procedimiento oficial, algunos otros como Guillermo Prieto, Salvador Díaz Mirón y José Ives Limantour estuvieron en contra de ambos acuerdos, argumentando no sólo razones financieras, sino también subrayando que los dos protocolos iban en contra de los principios expresados en la Doctrina Re-

⁴² Sobre las negociaciones de un tratado comercial mexicano estadounidense y sus dificultades en la práctica, véase los trabajos de Paolo Riguzzi, *¿Reciprocidad imposible? La política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, México, El Colegio Mexiquense, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 2003; Sandra Kuntz Ficker, “Las oleadas de americanización en el comercio exterior de México, 1870-1948, en *Secuencia*, 57, 2003.

⁴³ Leonor Ludlow, “La formación del Banco Nacional de México: aspectos institucionales y sociales”, en Leonor Ludlow y Carlos Marichal, *La banca en México*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, Colegio de Michoacán, 1998, véase p. 173-175.

⁴⁴ Georgette José Valenzuela, *Guía e inventario del Archivo Manuel González. Cronología nacional, de diciembre de 1880 a mayo de 1894*, México, Universidad Iberoamericana, 1993, p. 44.

publicana. La oposición fue tan fuerte, en particular con respecto al acuerdo sobre la deuda, que nueve días antes de que acabara su periodo en el gobierno, González dio un paso atrás, argumentando que el asunto necesitaba ser ampliamente discutido por el congreso. El presidente sabía que Porfirio Díaz estaba en contra de ambos acuerdos, aunque meses antes había aprobado el resultado de ambas negociaciones.⁴⁵ Es preciso señalar que durante 1884, Díaz fue aconsejado por Ignacio Mariscal con respecto a los asuntos diplomáticos, el cual se encontraba en Londres, y estaba en contra de los procedimientos seguidos por González y José Fernández en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En los temas financieros el asesoramiento provenía de Manuel Dublán. Durante la larga dictadura de Porfirio Díaz, hasta su muerte, Mariscal se encargó de Relaciones Exteriores y tuvo que lidiar con las demandas británicas no reconocidas. En 1885, Dublán, el ministro de Hacienda, inició negociaciones directas con el Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos, pero no fue sino hasta 1886 cuando llegó a un acuerdo, que finalmente determinó el monto de la deuda que México tenía con Gran Bretaña. Para continuar con el proyecto de modernización —el cual se había desarrollado espectacularmente durante el régimen de Manuel González a partir de las inversiones extranjeras— era necesario afianzar los nexos con los variados intereses británicos.

El restablecimiento diplomático

El hecho de que el protocolo diplomático y el nombramiento de ministros plenipotenciarios antecederan el asunto de la deuda, significaba una contradicción con respecto a la política rectora de Gran Bretaña en lo que se refiere a los asuntos relacionados con México. Ésta había establecido a partir de 1868 que antes de que se llevaran a cabo negociaciones diplomáticas, las autoridades mexicanas debían llegar a un acuerdo definitivo referente al adeudo que el país tenía con el Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos.

¿Por qué el gobierno de Gladstone buscó terminar con el *impasse*? En diciembre de 1880 México reinstauró completamente su relación diplomática con Francia, el país que durante seis años desarrolló una invasión militar, y que después directamente apoyó el establecimiento

⁴⁵ Telegrama. “Estoy completamente de acuerdo con el contenido de este mensaje y también con el mensaje previo con fecha del 13 de este mes”, Porfirio Díaz, 18 de septiembre de 1884, FO.50.447.

to del imperio de Maximiliano. El posible restablecimiento tenía mayores connotaciones para el gobierno de Gladstone, los tenedores de bonos y los nuevos inversionistas ingleses. La prensa discutía acerca de cuáles eran los obstáculos que existían para terminar con la ruptura diplomática que había afectado la naturaleza y el servicio de la deuda de México con Gran Bretaña. En estas páginas se ha afirmado que, entre 1881 y 1884, el gobierno de Gran Bretaña no solamente fue flexible sino que también elaboró un plan definitivo para estudiar a fondo y resolver los problemas que se tenían con México. Al considerar la posición internacional de la República y la de los intereses británicos, la administración liberal en Londres estaba convencida de que se podía lograr un acuerdo positivo para las dos partes. Esta posibilidad bien podía surgir a raíz de una interpretación del derecho internacional, al estudiar los acuerdos que México tenía con otros países y una lectura profunda de las antiguas convenciones bilaterales; éste fue el procedimiento que siguió el Foreign Office.

En 1881 las demandas en contra de México estaban divididas en seis categorías: aquéllas de los Tenedores de Bonos de Londres (préstamos de 1824 y 1825), aquéllas de los Tenedores de Bonos de la Convención Inglesa (la Convención Doyle de 1851), aquéllas de diversos súbditos británicos a consecuencia de daños e injusticias que se cometieron durante muchos años (las reclamaciones reconocidas hasta el año 1862, las reclamaciones apoyadas por el gobierno de Gran Bretaña, las reclamaciones que todavía no eran reconocidas, las reclamaciones de naturaleza dudosa y las reclamaciones para las cuales no se había fijado una cantidad). Finalmente aquellas reclamaciones hechas por parte del gobierno de Gran Bretaña contra las autoridades mexicanas (Laguna Seca y el robo de Capuchinas).⁴⁶ Es importante señalar que de acuerdo con el documento escrito por E. Hertslet, asesor jurídico, la totalidad de la deuda de México con Gran Bretaña era considerada para 1881 como “reclamaciones”. En este sentido vale tomar en consideración que, por décadas, los diplomáticos británicos habían hecho una diferencia entre las deudas de México y las reclamaciones contra el gobierno mexicano. Después de analizar la particularidad de cada adeudo, Hertslet concluyó que las únicas demandas que el gobierno

⁴⁶ “Memorandum by sir E. Hertslet as to how far her Majesty’s Government are bound to support the Claims of British subjects against Mexico”, Londres, 5 de noviembre de 1881, en Kenneth Bourne y D. Cameron Watt, *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part 1 From the Mid-Nineteenth Century to the First World War. Series D, Latin America. V. 4 Mexico, 1861-1910*, Washington, University Publication of America, p. 156-159. Véase también FO.50.437.

de Gladstone estaba obligado a apoyar era la totalidad de la deuda que se le debían a los Tenedores de Bonos de la Convención Inglesa (1851). Con relación a los Tenedores de Bonos de la Deuda de Londres, únicamente las sumas de los atrasos en los fondos de amortización hasta el año 1859, negociados bajo la Convención Dunlop-Aldham, y “tal vez” pudieran ser incluidas las reclamaciones gubernamentales británicas que resultaron de los robos mencionados anteriormente, y que fueron reconocidas en 1861 por el régimen de Juárez.

Las suposiciones indicadas en el documento de Hertslet son importantes porque la Deuda de Londres, que fue reconocida en 1850 por 10 241 650 libras, tras catorce años de renegociaciones parcialmente cumplidas, en 1864 los Tenedores de Bonos de Londres decidieron llegar a un acuerdo privado con el gobierno de Maximiliano, pero cuatro años más tarde fueron los mismos acreedores quienes de manera directa iniciaron negociaciones de pago con el gobierno mexicano. Finalmente, hay que recordar que en 1871 los asesores jurídicos del Foreign Office señalaron que Gran Bretaña tenía el “estricto derecho de adoptar represalias contra el gobierno de la República después de considerar los plazos vencidos. México debería ser presionado para que cumpliera con sus obligaciones, sin embargo, el ejercicio de este derecho, dadas las circunstancias, es una cuestión de políticas de estado en lo cual no nos atrevemos a recomendar algo”.⁴⁷

Conforme a la ley, Hertslet concluyó que el gobierno británico limitaría su protección a las siguientes cantidades; 1 800 000 dólares (Deuda de Londres), 4 984 914 dólares (Convención Inglesa) y 1 350 833 dólares (Reclamaciones Británicas), lo que sumaba un total de 8 135 747 dólares equivalentes a 1 564 566.73 libras, una cantidad insignificante que no era razón para una intervención militar. Resultaba una pequeña suma en comparación con el comercio bilateral y también reducida con respecto a las inversiones directas de Gran Bretaña en la República desarrolladas por más de una década. En 1881, el gobierno de Gladstone tenía un panorama acerca de las reducidas sumas que podrían ser apoyadas por las autoridades británicas, las cuales es necesario subrayar, no incluían una sola demanda resultante de la Deuda Imperial (1864-1867), situación muy diferente a la posición mantenida por lord Stanley y el conde Derby a finales de los años sesenta y durante los setenta.

Al examinar la base sobre la cual las negociaciones oficiales conducirían al restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, John Walsham señalaba que el ministro mexicano en París, Emilio Velasco, esperaba que Gran Bretaña aceptara las mismas con-

⁴⁷ *Ibid.*, p. 157.

diciones con las que finalizó el *impasse* diplomático entre Francia y México. Sin embargo, Walsham insistía que, en primer lugar, el papel jugado por Gran Bretaña durante el imperio de Maximiliano era diferente al que desarrolló Napoleón III. En segundo lugar, estaba el hecho de que entre ambos países no solamente existían varios tratados sino también una gama de reclamaciones por parte de Londres que hacían de las negociaciones diplomáticas un asunto diferente a aquellas hechas con otros países como España o Bélgica. Como una cuestión de protocolo, Gran Bretaña no podía iniciar por sí sola la reanudación de las relaciones diplomáticas, pero ponía énfasis en el principio de simultaneidad que debía regir el esquema de las negociaciones bilaterales. Después de estudiar la naturaleza de las reclamaciones británicas y con la idea de crear un documento que fuera conveniente para los gobiernos de Gran Bretaña y México, Walsham proponía la creación de una comisión mixta. Este organismo no determinaría la validez de las demandas “sino establecería meramente la cantidad adeudada en efectivo a la fecha de la renovación de las relaciones diplomáticas, el modo y el periodo de pago sería establecido posteriormente por los representantes de ambos gobiernos”.⁴⁸

El proyecto para establecer dicho comité no era nuevo. Desde 1861, conforme a la ley que suspendió el servicio de la deuda por dos años, en aquel entonces el gobierno de Juárez afirmó que después de años de negociaciones, de diversas convenciones diplomáticas y de varios acuerdos para establecer las cantidades y los fondos hipotecados para dar servicio a las deudas con Gran Bretaña, resultaba necesaria la creación y organización de una comisión mixta en la cual estuvieran representados los acreedores, los diplomáticos británicos y los funcionarios mexicanos. Como está señalado en el capítulo segundo, el gobierno de México y Charles Wyke no solamente entendieron la necesidad de clarificar los montos y medios de pago, sino que también las autoridades mexicanas finalmente aceptaron las condiciones británicas para reanudar el servicio de la deuda. Esto terminó en 1864 cuando Gran Bretaña reconoció el imperio de Maximiliano. Sin embargo, una comisión mixta para el examen exclusivo de las reclamaciones no validadas funcionó entre 1866-1867, pero la ilegalidad del régimen monárquico hizo que cualquier logro fuera redundante. Una modificación a la idea

⁴⁸ John Walsham, “Observation as the question of a renewal of relations with Mexico, and its connection with the obligations of the republic to recognise the claims of British Creditors”, Londres, 15 de noviembre de 1881, *ibid.*, p. 163-167. Walsham fue otro consejero jurídico que estuvo involucrado directamente en analizar los asuntos de México con Gran Bretaña.

de Walsham referente a una comisión mixta fue incluida, tres años después, en el primer artículo del protocolo que al final restableció la relación entre los dos países, un tema que será analizado en las siguientes páginas. Finalmente, después de examinar los compromisos financieros de México, Walsham llegó a la siguiente conclusión:

Debe haber sólo una pequeña duda acerca de que por propia iniciativa y debido a su propia responsabilidad los tenedores de bonos de Londres en 1864, por medio de un convenio privado con el gobierno del emperador Maximiliano, estuvieron de acuerdo en aceptar otra garantía para el pago de las sumas que se les adeudaba, por lo anterior ellos pueden apenas esperar que el gobierno de Su Majestad considere aquella nueva garantía como una *obligación internacional*.⁴⁹

Esto tranquilizó al Foreign Office y liberó al gobierno de Gran Bretaña de las consecuencias especulativas de la Bolsa de Valores de Londres, resultantes de un derrotado proyecto intervencionista. Es posible afirmar que Walsham llegó a esta conclusión analizando las negociaciones entre México y Francia, las cuales también estaban relacionadas con una mutua renuncia de las deudas y de las reclamaciones que surgieron durante el periodo del Segundo Imperio. Era el propio gobierno británico el que finalmente ponía un punto final al respaldo otorgado a los acreedores; situación distinta eran las reclamaciones todavía no reconocidas por México.

Siguiendo con la idea de construir argumentos para establecer una política para seguir, el conde de Granville recibió cartas del embajador lord Lyons en las cuales éste, igual que Walsham, consideraba que se debía llegar a un arreglo entre el gobierno mexicano y los acreedores de manera independiente y sin la intervención diplomática de una tercera parte; una posición contraria a lo expuesto sería inadmisibles. Además, Lyons señaló algo que le había preocupado a Palmerston desde los años de 1840: México no debía prometer más de lo que estuviera seguro y fuera capaz de dar. Lyons le comunicó que había recibido información de Velasco acerca de una serie de reformas jurídicas llevadas a cabo por el gobierno mexicano para reducir las tarifas al comercio de importación y exportación, y asimismo se encontraba elaborando un nuevo código de comercio que hiciera las operaciones de éste menos caras y más fáciles. Finalmente Lyons señaló que el diplomático mexicano había admitido que la administración de González necesitaba créditos del exterior para desarrollar el sistema ferroviario mexicano

⁴⁹ *Ibid.*, p. 67 (el subrayado es mío).

y obras públicas en la República, inversiones en las cuales súbditos británicos ya estaban comprometidos. Por consiguiente, el gobierno de México quería alcanzar un acuerdo definitivo acerca de la deuda con los tenedores de bonos.⁵⁰

Los documentos de Herstlet, Walsham y Lyons pusieron el acento en un número importante de asuntos problemáticos que constituyeron la base legal que sería negociada por un agente plenipotenciario en México. Spencer St. John fue designado para esta tarea en mayo de 1863 y, para colaborar con su trabajo en México, fue trasladado Lionel Carden quien era vicecónsul en La Habana.⁵¹ Por otro lado, la información económica y financiera de Velasco completó el largo número de informes que, incluyendo los no diplomáticos provenientes de México y de la misma Gran Bretaña, detallaban las inversiones y los cambios jurídico-políticos que se estaban desarrollando en la administración de González. La Secretaría de Relaciones Exteriores en la ciudad de México le ordenó a Velasco terminar la importante y extraoficial comunicación que sostenía con lord Lyons y, en su lugar, Ignacio Mariscal no fue designado agente plenipotenciario sino únicamente como agente especial en Londres. El antiguo subsecretario José Fernández, como encargado del despacho, se ocuparía de las negociaciones bilaterales en la ciudad de México. El tener dos negociadores mexicanos presagiaba problemas diplomáticos.

Fernández le comunicó a St. John que el presidente González encontraba tres principales obstáculos para la renovación de las relaciones diplomáticas, éstos eran: los acuerdos internacionales entre ambos gobiernos y anteriores a la “intervención europea”, las demandas existentes de cada gobierno y, finalmente, aunque no era el obstáculo más importante, se encontraban las formalidades del protocolo diplomático. St. John señaló otros asuntos que deberían ser considerados por Fernández: en lugar de Londres, las negociaciones diplomáticas de-

⁵⁰ De lord Lyons a earl Granville, París, 3 de marzo de 1881; 15 de noviembre de 1881; 13 de diciembre de 1881; 10 de marzo de 1882; 12 de diciembre de 1882; FO.50.440.

⁵¹ Spencer St. John: Siam, 1850, Borneo, 1855, Haití, 1861, República Dominicana, 1871, Perú, 1874, Bolivia, 1875, México, 1884, en *The Foreign Office List. Forming a Complete British Diplomatic and Consular Handbook*, Londres, Harrison, 1885. St. John tenía una amplia experiencia en los asuntos latinoamericanos, él jugó el papel de mediador durante la Guerra del Pacífico entre Perú, Bolivia y Chile. Publicó un libro: *Haití; la república negra*, Londres, Smith Elder, 1885. Su correspondencia reveló que mantenía una relación muy cercana con Charles Dilke, subsecretario del Foreign Office, y con diplomáticos tales como Edmund Fitzmaurice y Julian Pauncefote. Como resultado de sus negociaciones, que finalizaron con el *impasse* diplomático entre Gran Bretaña y México, fue ascendido a ministro plenipotenciario y recibió de Londres fondos suficientes para mejorar la imagen y la categoría de la misión británica en la ciudad de México.

bían llevarse a cabo en la ciudad de México. Señaló que con relación a los tratados internacionales por los cuales las autoridades mexicanas estaban preocupadas, debido a que después de doce años del restablecimiento de las relaciones diplomáticas con España, el ministro de esa nación estaba insistiendo en la validez de la Convención de la Deuda Española, para el gobierno de Gran Bretaña el asunto de la deuda “convencionada” no lo consideraba como un obstáculo para posponer, otra vez, la negociación para finalizar el *impasse* diplomático. Por otra parte, St. John había mostrado evidencias acerca de las “molestas” regulaciones aduaneras mexicanas que afectaban a los comerciantes británicos y a diferentes categorías de mercancías inglesas. Subrayaba que el comercio proveniente de Estados Unidos había experimentado lo contrario, ello se debía a la existencia de una nueva lista de artículos libres de impuestos, incluyendo otros setenta artículos que antes eran gravados fiscalmente por el gobierno mexicano. Por lo anterior Fernández argumentó que en la renovación de las relaciones entre México y Gran Bretaña se debería incluir una propuesta para, en el futuro cercano, negociar otro tratado comercial; entre tanto el gobierno británico pretendía conseguir, por un limitado número de años, la cláusula de la nación más favorecida para su comercio.⁵²

En Londres, el 24 de octubre, Ignacio Mariscal presentó un plan para ser considerado por lord Granville. De acuerdo con las instrucciones que él tenía, las bases mexicanas para establecer un protocolo eran la simultaneidad al designar a los ministros plenipotenciarios y el establecimiento de un más profesional sistema consular entre ambos países. El gobierno mexicano continuaba sosteniendo la validez de la Doctrina Republicana de 1867, en el sentido de que la deuda de México con los acreedores extranjeros era un asunto privado y no más una cuestión destinada a ser resuelta a partir de convenciones diplomáticas. Los súbditos de Gran Bretaña debían resolver sus reclamaciones en los juzgados mexicanos y de acuerdo con la legislación del país. Finalmente, el gobierno mexicano sostenía que los límites fronterizos y los asuntos entre México y la colonia de Honduras Británica debían permanecer como un asunto pendiente.⁵³

Había importantes diferencias entre lo negociado en México y lo expuesto en Londres. El plan de Mariscal revelaba la principal preocupación de México: que el principio de simultaneidad no sólo era una cuestión de protocolo sino que había sido la base para el restable-

⁵² Spencer St. John a lord Granville, ciudad de México, 28 de julio de 1883, FO.50.441; 14 de agosto, 1883, FO.50.442.

⁵³ Ignacio Mariscal a lord Granville, Londres, 24 de octubre de 1883, FO.40.443.

cimiento diplomático con la República de Francia. En relación con el trabajo de los cónsules y de los vicecónsules, el diplomático mexicano estaba siguiendo la información presentada por las agencias comerciales privadas de México en Londres y Liverpool, cuya misión era la manera de hacer el comercio bilateral más expedito, un asunto importante para los ingresos de México y, en consecuencia, para el servicio de la deuda (véase el capítulo IV).

La postura del gobierno de Gladstone se plegaba a la doctrina de 1867, ahora, en los años ochenta, las autoridades británicas admitían que era posible derogar los tratados hechos durante el imperio de Maximiliano, pero tenían argumentos judiciales para reclamar la legalidad de los acuerdos anteriores a 1861. Las negociaciones que siguieron meses después produjeron modificaciones importantes. Teniendo en consideración el asunto de las reclamaciones particulares de súbditos británicos, el Foreign Office interpretó que la política de México y la táctica de Mariscal consistía en que Gran Bretaña debiera aceptar el artículo 18 del Tratado de la Amistad y el Comercio entre la República y Alemania (1882). Este tratado señalaba que los juzgados mexicanos formularían veredictos y los súbditos extranjeros, en el caso de que la resolución no los favoreciera, debían abstenerse de pedir ayuda a otros gobiernos. Finalmente, en este asunto diplomático, Charles Dilke señaló: “nosotros no podemos admitir que México tenga derechos sobre el asentamiento británico en Honduras. Pero el Colonial Office probablemente estaría contento de llegar a un acuerdo en relación con las dificultades de los límites fronterizos.”⁵⁴ En 1887, Mariscal resolvió este asunto que no solamente era un problema de límites (véase nota 21).

Edmund Fitzmaurice intervino en la discusión referente al documento de Mariscal, y proporcionó importantes argumentos que posiblemente determinaron los fundamentos británicos en los cuales se asentó el restablecimiento diplomático. Su opinión era que las negociaciones con respecto a los asuntos pendientes con México nunca debían perder de vista los siguientes puntos principales: el interés del gobierno de Gran Bretaña era el de renovar las relaciones “por el bien del comercio británico”. En tanto que las viejas reclamaciones eran menos importantes, por eso se necesitaba encontrar una solución que estuviera de acuerdo con la dignidad nacional; “en la presente situación de las cosas los reclamantes no obtendrán nada, y no tienen la esperanza de obtener nada mientras continúe el bloqueo diplomático. De

⁵⁴ Charles Dilke, anexo 2, documento FO.40.443.

hecho no importa lo que se haga, ellos no podrán ser realmente indemnizados.”⁵⁵

Cuatro meses más tarde, tres oficiales que estaban analizando las deudas de México, las reclamaciones y reflexionando sobre la actitud de ambos gobiernos llegaron a una conclusión, ésta era el resultado de la interpretación jurídica de los contratos pero, sobre todo, de la realidad de 1884. Ellos sostuvieron que las convenciones habían creado obligaciones para los dos gobiernos con respecto a la forma en que se deberían hacer los pagos, sin embargo, Gran Bretaña y México tenían que ponerle fin a esta clase de acuerdos internacionales. La cuestión del monto y validez de las reclamaciones no justificaba el abandono por parte del gobierno de su majestad de todos los demandantes.⁵⁶

St. John consideró que el establecimiento de la deuda pública y de las reclamaciones privadas sería más fácil a través de un conducto autorizado. Por otra parte, el diplomático británico dilucidó que el único objetivo de la administración de González era el de renovar las relaciones diplomáticas, y que las propuestas hechas a los tenedores de bonos era tan sólo una “especulación de los corredores de bolsa”, en la cual estaban muy interesados miembros de la administración mexicana, directores y diversos agentes del Banco Franco-Egipcio. Decidió advertir a los tenedores de bonos en Londres que sería prudente “esperar la llegada de Díaz al poder, antes de entrar en cualquier arreglo de carácter permanente”.⁵⁷ El agente plenipotenciario de Gran Bretaña entendió las repercusiones de un régimen corrupto que necesitaba dinero en efectivo y cuyos miembros habían sido beneficiados por las obras públicas desarrolladas durante el periodo (1881-1884). Además, los amigos del presidente eran accionistas del Banco Nacional de México, institución reconocida oficialmente para atender el servicio de la deuda mexicana con Gran Bretaña. Estas particulari-

⁵⁵ Edmund Fitzmaurice, anexo 3 en el documento FO.40.443. Alfred Tischendorf estudió los trabajos de la comisión mixta que en 1894 determinó la validez y las cantidades de reclamaciones británicas de 1852 a 1884. Sólo una cuarta parte fue reconocida y su deuda fue pagada en bonos!

⁵⁶ Henry James, Farrer Herschell y el doctor J. Parker Deane a Earl Granville, Cortes Reales de Justicia, 22 de enero de 1884, en Kenneth Bourne y Cameron Watt, *op. cit.*, p. 222-23. Debe recordarse que Henry Wheaton (*Elements of International Law*, Londres, Stevens & Sons, 1904) señaló que una relación bilateral se basaba en un número de acuerdos. Esta idea fue usada por el gobierno de Juárez para alegar la legalidad de la Doctrina Republicana, y por el gobierno de su majestad para desviar el carácter compulsivo de las deudas convencionales de México. Sin embargo, el estado de las negociaciones bilaterales en 1884 produjo una modificación que no un abandono de las políticas británicas.

⁵⁷ Spencer St. John al conde Granville, ciudad de México, 3, 4 y 28 de abril de 1884. FO.50.455

dades serán analizadas en las próximas páginas de la siguiente y última sección de este capítulo.

Entre abril y agosto de 1884, Spencer St. John, José Fernández e Ignacio Mariscal tuvieron una confrontación debido a las condiciones que debían ser incluidas en el protocolo bilateral, particularmente el problema relativo a las no reconocidas reclamaciones británicas. Como en el caso de Francia, Mariscal quería una renuncia recíproca, Fernández estaba luchando para que ambos gobiernos llevaran a cabo una amplia investigación, recíproca e imparcial, sobre las reclamaciones. St. John estaba empujando al gobierno mexicano para que sin reservas iniciara una investigación sobre todas las demandas pecuniarias de los súbditos británicos. Continuaron las resistencias, Mariscal se oponía a que en asuntos de comercio se le concediera a Gran Bretaña la cláusula de la nación más favorecida. Fernández y Mariscal querían que el protocolo incluyera un artículo indicando la no subsistencia de las convenciones, acuerdos y tratados bilaterales anteriores a la firma del presente protocolo. St. John respondió que el gobierno de Gladstone no permitiría que esto fuera incluido en cualquier texto diseñado para restablecer las relaciones bilaterales.

Dos días antes de producir el documento final ambas partes llegaron a un acuerdo, St. John le comunicó a Granville que el gobierno mexicano le había autorizado informar al Foreign Office que Mariscal no intervendría en futuras negociaciones, puesto que sus titubeos habían debilitado la base de la negociación con la que contaba. El agente plenipotenciario de Gran Bretaña y José Fernández por fin estuvieron conformes en las condiciones del acuerdo que terminó con el *impasse* diplomático, que para México había durado desde 1861 y para el Foreign Office desde 1867. El artículo uno señalaba:

el gobierno mexicano ordenará que se haga una investigación imparcial con respecto a todas las reclamaciones pecuniarias de los súbditos británicos basadas en actos del gobierno federal mexicano anteriores al cambio de la ratificación de estos preliminares, y ofrecerá la liquidación de las cantidades que se les deben, así como también el pago de aquéllas ya reconocidas por el mismo gobierno federal.⁵⁸

El artículo dos señalaba que el gobierno de Gran Bretaña investigaría todas las demandas pecuniarias por parte de México; el artículo tres subrayaba que para ambos países la cláusula de la nación más

⁵⁸ “Acuerdo preliminar para la renovación de las relaciones entre Gran Bretaña y México firmadas en la ciudad de México, 6 de agosto de 1884. L-E-2273 (VII), AHSRE.

favorecida duraría por seis años hasta que concluyeran las negociaciones para un nuevo tratado de amistad, comercio y de navegación. El artículo cuatro explicaba que el tratado comercial sería el único que regiría las relaciones convencionales, siempre que ninguna otra autoridad firmara nuevos tratados, convenciones o acuerdos. El artículo cinco apuntaba que estos preámbulos serían ratificados de acuerdo con la constitución de cada país.

El artículo primero fue criticado por la prensa mexicana, los políticos opositores, Porfirio Díaz —el presidente electo—, y sus comentarios negativos ahondaron la caída política de Mariscal quien continuó en Londres. Todos ellos argumentaron que el protocolo no contenía una renuncia recíproca de las demandas y que una posible negativa mexicana abría la amenaza de una intervención extranjera.

Una investigación imparcial acerca de las reclamaciones no era un apoyo oficial dado por el gobierno de Gran Bretaña, sino que la inclusión de la cláusula era el resultado de un análisis hecho por St. John apoyado en los argumentos jurídicos en que se basaba la política exterior británica como se deriva del documento James-Herschell (nota 56). La administración de Gladstone continuó apoyando a sus súbditos y ello condujo hacia lo que este libro ha identificado como la tercera deuda de México con Gran Bretaña: el establecimiento de una suma y formas de pago de las reclamaciones británicas no reconocidas. En el artículo segundo se trataba de un asunto de formalidad, porque no había demandas concretas por parte de México contra el gobierno británico. El artículo tercero era un triunfo para Gran Bretaña. A finales de los años sesenta, la posición de México era de no otorgar nuevamente la condición de la cláusula de la nación más favorecida a país alguno. Durante las primeras negociaciones de 1882 a 1883 el agente mexicano aseguró que dicha cláusula con respecto a Gran Bretaña debía durar solamente dos años; St. John consiguió cuatro años más, al tener como base legal el tratado comercial firmado entre México y el Imperio alemán. Este último acuerdo proporcionó fundamentos importantes que fueron usados por otros países. El artículo cuarto tuvo dos interpretaciones: la primera, un nuevo tratado comercial debería proteger y mejorar las relaciones comerciales entre ambas naciones. La segunda, consistía en que cuando el nuevo tratado de amistad, comercio y navegación se diera por negociado, éste debería ser el único acuerdo bilateral existente. Gran Bretaña reconocía implícitamente la parte de la Doctrina Republicana referente a la derogación de todos los compromisos diplomáticos previos al periodo del restablecimiento en 1884, sin embargo, la renuncia no estaba incluida explícitamente en el texto. El sentido general del acuerdo seguía los principios polí-

ticos del gobierno de Gladstone. La disposición final en el artículo cinco abría la posibilidad para cambiar legalmente algunas de las cláusulas del protocolo.

Consciente del escepticismo o franca oposición que podría surgir particularmente a raíz del artículo cuatro, St. John le aseguró a José Fernández que el gobierno británico “estaba deseoso de impedir cualquier dificultad que surgiera en las relaciones diplomáticas entre ambos gobiernos, y que en el futuro no se invocaría ninguna convención, pacto o arreglo que hubiese existido entre los dos países por todo el tiempo anterior al intercambio de la ratificación de dichos preámbulos.”⁵⁹ St. John había sido autorizado para que comunicara la anterior postura británica al gobierno mexicano, porque como se ha señalado a lo largo de este capítulo, después de estudiar y de interpretar la relación entre Gran Bretaña y México, el Foreign Office estaba procediendo de acuerdo a derecho, reflexionando sobre la importancia del comercio y siguiendo los principios políticos sustentados por el primer ministro.

El arreglo de la deuda

El 16 de agosto de 1881, el gobierno mexicano y el Banco Franco-Egipcio finalizaron un contrato para establecer el Banco Nacional Mexicano. El acuerdo establecía varios puntos importantes. La institución debería expedir billetes por tres millones de pesos y éstos se recibirían como moneda de curso legal en todas las oficinas de la federación. Los billetes se aceptarían en todos los lugares en donde el banco tuviese sucursales o agencias, y también en todas las oficinas de recaudación fiscal. Un asunto importante, en caso de guerra o disturbio local, el banco y su capital, depósitos en efectivo y cartera de acciones, bonos y valores no serían sujetos a embargo y mucho menos a confiscación. El banco sería una institución mexicana, gobernada por leyes mexicanas y la concesión, así como también las licencias y las exenciones otorgadas durarían treinta años.⁶⁰

Ese mismo día ambas partes concluyeron otro contrato en el cual el Banco Nacional Mexicano abrió una cuenta corriente para anticipar

⁵⁹ St. John a José Fernández, ciudad de México, 7 de agosto de 1884, FO.50.455.

⁶⁰ “Contrato entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representando al Ejecutivo de la Unión, y Edward Noetzlin Esq, representando al Banco Franco-Egipcio, para establecer en la República mexicana un banco para depósitos, descuentos, circulación y emisión de billetes”, ciudad de México, 16 de agosto de 1881, Archivo Barings, HC4.5.46.

dinero a la tesorería de la República, desde doscientos hasta cuatrocientos mil pesos mensuales (39 216 a 78 431 libras). Bajo ninguna circunstancia se permitiría que esta cantidad excediera los 4 millones de pesos durante el año fiscal (784313 libras). Los intereses anuales deberían ser menores al precio del mercado para México, pero en ningún caso esta cantidad excedería el seis por ciento ni podría ser menor al cuatro por ciento.⁶¹

La administración de Manuel González y un grupo de financieros franceses finalmente instituyeron un banco nacional en la República. Esto no era independiente del reciente restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Francia y México. Emilio Velasco había estado a favor del acercamiento entre los banqueros y las autoridades mexicanas. El Banco Nacional estaba planeado para apoyar futuras inversiones extranjeras en México, y fue una respuesta práctica para contrarrestar el bloqueo financiero, que desde 1873 había sido organizado por el Council of Foreign Bondholders de Londres. Además, el banco se convertía en un acreedor interno, capaz y disponible, que finalizaba con el papel premoderno que habían jugado los antiguos agiotistas. Por medio de los socios del Banco Franco-Egipcio comprometidos en el surgimiento de la institución bancaria mexicana, en 1881 la administración del presidente González recibía dinero europeo, a pesar de que la Convención Inglesa, la Deuda de Londres y las reclamaciones británicas no reconocidas continuaban siendo un asunto pendiente.

Si la fundación del Banco Nacional Mexicano era principalmente un asunto financiero, al mismo tiempo la administración de González entendía la importancia de terminar con la falta de pago, de un endeudamiento legítimo con acreedores británicos; en otra lectura, reanudar el servicio de la deuda significaba terminar con el aislamiento financiero que estaba dañando la construcción de diversas obras públicas, las cuales eran el proyecto principal de su administración. Por lo tanto, para diciembre de 1881, Edward Noetzlin, ahora agente del gobierno mexicano, viajó a Londres donde se entrevistó con Thomas Baring para empezar las negociaciones con el Committee of Mexican Bondholders.⁶²

⁶¹ “El contrato entre [...] para establecer las bases en virtud de las cuales el Banco Nacional de México abre una cuenta corriente al gobierno mexicano”, ciudad de México, 16 de agosto de 1881, Archivo Barings, HC.4.5.46. Los créditos arriba mencionados eran importantes porque representaban una suma anual sin intereses tan sólo en 1881, comparable a aquellos de la Convención Inglesa de 1851 por 4 860 000.00 pesos.

⁶² Edward Noetzlin era un banquero judío de origen suizo y francés y representaba al Banco Franco-Egipcio en México. Esta institución era controlada por la familia Bischoffsheim, originaria de Alemania. A finales de los años de 1880 estos banqueros, junto con los alema-

Baring no era por aquel tiempo agente de los tenedores de bonos mexicanos, pero fue considerado por el gobierno de la República y por los acreedores como una persona que podría facilitar el comienzo de un acercamiento entre el gobierno deudor y el Committee, una negociación que se antojaba larga y difícil. También debe recordarse que Baring continuó teniendo intereses en la República (producción de plata) y era muy cercano a la casa bancaria de Glyn Mills & Currie, la cual estaba comprometida en ese momento en el proyecto de la construcción de las líneas ferroviarias en México. En 1882 Baring estaba en comunicación directa con el Banco Franco-Egipcio, las autoridades de la República y los tenedores de bonos. Así, en los ochenta como en 1847, las negociaciones entorno a la deuda se estaban llevando a cabo en Londres, no en la ciudad de México, situación muy diferente al acercamiento diplomático que en la capital mexicana también se estaba construyendo. Baring recibió documentos importantes tales como la ley mexicana que instituía el sistema bancario en la República, y la cual creaba las bases para establecer los montos y formas de pago de la deuda de México con acreedores internos e internacionales. Además, en 1882, Baring obtuvo los nombres del consejo de administración y de los accionistas importantes del segundo banco de México: el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario Mexicano. Esta institución tenía menos capital que el Banco Nacional Mexicano, pero tenía más sucursales en el país y estaba mejor relacionado con los asuntos de comercio. Porfirio Díaz era su presidente honorario.⁶³

Es importante señalar que si las operaciones financieras en México y su conexión con las casas bancarias de Francia y Gran Bretaña fueron exitosas a lo largo de la década de 1880, en el segundo país, los tenedores de bonos y otros intereses económicos continuaron debatiendo la situación en la República. Precisamente, como el proyecto para un sistema ferroviario mexicano fue comentado por la prensa británica ello dividió a los tenedores de bonos británicos, que de tiempo atrás esperaban un arreglo y por su lado los nuevos inversionistas se desesperaban al no encontrar créditos para el financiamiento de la obra pública. La fundación simultánea de un banco nacional y de un sistema bancario en la República, estrechamente relacionado con el asunto de la deuda mexicana con Gran Bretaña, proporcionó varios argumentos

nes, dieron créditos al gobierno de Porfirio Díaz. Véase Carlos Marichal y Gail Tainer, "European Banks in Latin America in the late 19th and early 20th Centuries: the cases of Brazil and Mexico. A story of diversity". Documento no publicado preparado para *The European Association of Banking History Congress*, Madrid, 13-14 de junio de 1997, p. 26.

⁶³ HC.4.5.46-50.

que serían debatidos en diferentes periódicos británicos: “Ninguna acción del nuevo banco de México formado por un sindicato en París y Londres, con un capital de 1 600 000 libras deberá ser negociada ni en la Bolsa de Valores de Amsterdam ni por la de Londres hasta que la deuda mexicana de 1851 y 1864 quede arreglada satisfactoriamente”.⁶⁴

En 1882 el periódico *Daily News* afirmaba que tal vez las numerosas y prematuras vías ferroviarias, los bancos y otros negocios habían llevado a la creencia en Europa de que México finalmente había entrado a un periodo de prosperidad. Esto explicaba las esperanzas de un rápido arreglo de la deuda externa e interna de México, sin embargo, señalaba —al interpretar perfectamente bien la situación financiera— la República pronto sería incapaz de pagar los subsidios por medio de los cuales el país estaba comprometido en las numerosas concesiones ferrocarrileras. Por su lado, el *Standard* realizó un estudio acerca de la relación comercial entre México, Gran Bretaña y Estados Unidos advirtiendo sobre las dificultades de los comerciantes británicos, comparando su posición con la de los belgas, los franceses y los alemanes, quienes estaban protegidos no solamente por un extenso sistema consular sino por sendos tratados comerciales. En noviembre de 1883, el periódico *Financial Times*, al analizar los acuerdos entre el agente mexicano (Noetzlin) y el Committee of Mexican Bondholders, señaló que en las negociaciones financieras había un “sistema de intrigas por parte de Francia [...] con sus ramificaciones en este país”. La idea era revalorar el acuerdo con los tenedores de bonos, para así, y de esta manera, deprimir el mercado que garantizaba los bonos mexicanos a unos “precios ridículos y desastrosos”.⁶⁵ El inminente arreglo referente a la deuda de México fue tan importante, que en enero de 1884 el embajador de Estados Unidos en la República informó al Departamento de Estado que Noetzlin había regresado de París con una proposición que parecía ser el paso más serio y el método más práctico para finalizar la cuestión pendiente referente a la deuda de México.⁶⁶

En marzo de 1884 fue presentada oficialmente la fusión del Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano, dando por resultado el Banco Nacional de México. En vez de tener dos empresas com-

⁶⁴ *The Financier*, 20 de agosto de 1881, en el *Annual Report of the Council of Foreign Bondholder*, v. 5, enero de 1881-enero de 1883, s/c (recortes de periódico).

⁶⁵ *Ibid.*, v. 7, noviembre de 1883-noviembre de 1884.

⁶⁶ Phillip Morgan a Frederick Frelinghuysen, secretario de Estado de Estados Unidos, ciudad de México, 8 de enero de 1884, National Archives Washington. Dispatches from United States Ministers to Mexico 1823-1906, G2161, 17-97, t. 77 (microfilm, Universidad de Texas, Austin).

petitivas, el proyecto era fortalecer una institución que pudiera servir como acreedor del gobierno mexicano. Dos meses más tarde, un contrato de préstamo se finalizó entre el régimen de González y el recién creado Banco Nacional de México. El arreglo entre la casa bancaria y el ministro de Hacienda es un documento importante, porque el artículo séptimo señalaba que la institución abriría una línea de crédito anual para el gobierno mexicano por una suma de seis a ocho millones de pesos (1 153 846 o 1 538 461 libras) a una tasa de interés anual del seis por ciento. A cambio, se garantizaba que los billetes del Banco Nacional de México serían los únicos usados a nivel nacional. Los bancos tales como el Hipotecario de Chihuahua o el Banco de Londres, México y Sudamérica —que fue en 1864 la primera institución en establecer billetes como una moneda cotidiana—, tendrían que hacer transacciones usando pagarés del Nacional de México. Además, la institución fue autorizada para administrar el servicio de la deuda interna de México y con el tiempo haría lo mismo respecto a la deuda externa. De igual forma, el consumo nacional de oro y plata así como su exportación, transacciones manejadas por el banco, estarían libres de impuestos hasta una cantidad equivalente al valor registrado por el Banco Nacional de México.

Finalmente, el contrato estableció un asunto que había sido prioritario para cada gobierno mexicano: el Banco Nacional de México era considerado una institución mexicana, sus operaciones y sus negocios eran de naturaleza mexicana, y a pesar de que el banco tenía un importante número de accionistas extranjeros, éstos no estaban autorizados a pedir derechos especiales en asuntos referentes al manejo y compromisos del banco; además, las disputas de la institución siempre serían resueltas de acuerdo con las leyes mexicanas. Por otra parte, al banco se le excluyó de préstamos forzosos que pudieran originarse a partir de posibles disturbios civiles o como consecuencia de una intervención extranjera.⁶⁷

Las condiciones del contrato entre el gobierno de Manuel González y el Banco Nacional de México incluyen muchos de los temas que han sido analizados a lo largo de este texto. Se trataba de un acuerdo crediticio privado con un grupo de banqueros mexicanos y extranjeros. Después de décadas de haber estado fuera del mercado de préstamos europeos, el banco abrió la posibilidad de reunir fondos, primero en Francia, después en Alemania, más tarde en Gran Bretaña y por medio de Glyn Mills & Currie y Anthony Gibbs & Co. para costear la

⁶⁷ *Memoria de Hacienda, 1883-1884*, México, La Luz Editores, 1884, p. 202-208.

construcción de vías ferroviarias y otras inversiones británicas. Las consecuencias de este acuerdo de crédito hicieron que el régimen mexicano renegociara y estableciera, primero en 1884 y definitivamente en 1886, el monto de la Deuda de Londres y la deuda de la Convención Inglesa con el Committee of Mexican Bondholders. Tal procedimiento había sido una condición exigida por el Foreign Office, y los avances facilitaron la continuación simultánea de las negociaciones diplomáticas entre el gobierno de Gran Bretaña y el de México. Por otro lado, el contrato referente al préstamo con el Banco Nacional, que en su mayoría tenía a accionistas extranjeros, siguió los principios de mexicanidad establecidos en la Doctrina Republicana.

Finalmente se puede dar por sentado que tanto los banqueros como las autoridades del país acordaron liberar al Banco Nacional de México de posibles líos políticos, una actitud que desde 1867 prevalecía con respecto al Banco de Londres y México. Esta última condición incluida en el préstamo del banco a la administración gonzalista tenía su razón de ser porque las reclamaciones británicas, como la tercera deuda de México con Gran Bretaña, continuaban siendo un asunto problemático, a pesar de que su origen jurídico se remontaba al inicio de la vida independiente de México. Oficialmente suscrito por el Foreign Office pero falso, las reclamaciones británicas habían originado la Convención de Londres de 1861. Desde el inicio de la República Restaurada hasta los ochenta, las autoridades mexicanas no querían otra deuda relacionada con reclamaciones extranjeras. Sabían que las deudas británicas no reconocidas continuaban siendo a lo largo de 1883-1884 un tema de intenso debate en las negociaciones diplomáticas entre Mariscal, Fernández y St. John.

Noetzlin, como representante del gobierno mexicano, y H.B. Sheridan, como presidente del Committee of Mexican Bondholders, finalmente llegaron a un acuerdo que establecía el monto total de la deuda que México tenía con los acreedores británicos. Ambas partes reconocieron las sumas de dinero que en esta investigación han sido identificadas como, 10 241 650 libras negociadas en 1847 entre el ministro en Londres José María Luis Mora y los tenedores de bonos mexicanos. El acuerdo agregaba vales no pagados desde enero de 1867 hasta enero de 1885 que sumaban una cantidad de 5 684 115 libras más intereses no pagados, otros certificados y bonos diferidos que hacían un total de más de veintiún millones de libras. Sin embargo, el reconocimiento de los créditos estableció una importante reducción en bonos la cual se llamó “Deuda Consolidada de México en Londres”, fijándose el endeudamiento de México en una cantidad total nominal de 17 200 000 libras. Para dar servicio a la deuda, “la República destinará y asignará

de manera irrevocable y absoluta el diez por ciento de todos los derechos aduanales de todas las importaciones pagables en la República.”⁶⁸

Edward Noetzlin continuó sus negociaciones y la casa bancaria en Londres para dar servicio a la deuda de México fue confiada a Glyn Mills & Currie. Esta firma podría cobrar el 0.25 % de comisión sobre la cantidad del pago respectivo. Meses después, la sucursal del Banco Nacional de México en Veracruz estaba en negociaciones para abrir una cuenta y así pagar las sumas referentes al comercio bilateral de las casas mercantiles mexicanas o británicas existentes en el puerto cuyas contrapartes estuviesen asentadas en Gran Bretaña.⁶⁹

Después de algunos disturbios principalmente en la ciudad de México, la Cámara de Diputados rechazó el acuerdo Noetzlin. Más tarde, el Senado, al saber que Díaz estaba en contra de las condiciones de la negociación y que González tenía solamente unos cuantos días más para dejar el cargo, argumentó que las cantidades reconocidas eran exageradas y que las condiciones para cumplir con el servicio de la deuda no eran solamente onerosas sino también incompatibles con la política de no comprometer los ingresos federales para el pago de la deuda externa mexicana. Una vez en el poder, en diciembre de 1884, el presidente Díaz detuvo el pago de los subsidios a las compañías de ferrocarriles, suspendió el trabajo de Noetzlin y recomendó a su ministro de Hacienda, Manuel Dublán, llegar a otro acuerdo sobre la deuda con el Committee of Mexican Bondholders.⁷⁰ A pesar de que estas medidas

⁶⁸ “*Debt of the Republic of Mexico in London. Arrangement agreed between the undersigned on behalf of the Government of the Republic of Mexico and the Committee at Mexican Bondholders*”, Londres, 18 de septiembre de 1884, FO.50.448: El general Vicente Riva Palacio, candidato presidencial en contra de Díaz, recibió una carta anónima con los nombres de aquellas personas que serían las beneficiarias del arreglo de la deuda, de acuerdo con el plan promovido por Noetzlin y apoyado por el Banco Franco-Egipcio: el presidente Manuel González, el presidente electo Porfirio Díaz, el ministro de Obras Públicas Carlos Pacheco, el ministro de Guerra, Francisco Naranjo, Carlos Díez Gutiérrez, el gobernador de la ciudad de México, Manuel Romero Rubio, el ministro de Gobernación durante la dictadura de Díaz, Ramón Fernández, “compadre” del presidente González, la casa comercial de Barrón y Escandón, todos los cuales eran tenedores de bonos e inversionistas de las vías ferroviarias, así como Jesús Cervantes, el agente financiero en París, y Carlos Rivas, el embajador de México en Francia. Entre todos estos nombres hubo otros que no estaban estrechamente relacionados con la administración de González tales como O’Gorman, Telésforo García, Eugenio Chavero y Miguel Lizardi. En *Vicente Riva Palacio Papers*, 2730, García papers, Biblioteca Latinoamericana Nettie Lee-Benson, Universidad de Texas, Austin.

⁶⁹ Noetzlin a Glyn Mills, 24 de octubre de 1884; Ruiz Suárez a Glyn Mills, Veracruz, 18 de noviembre de 1884, GM/488-236. *Royal Bank of Scotland Historical Archives*.

⁷⁰ Durante las negociaciones de 1886 para establecer la deuda de México con Gran Bretaña, el Council of Foreign Bondholders le encomendó a E. Kozhevar realizar una investigación sobre este tema. Al analizar lo que pasó en 1884, Kozhevar consideró que: “El colapso financiero de la República en 1884 se debió a la insuficiencia para llevar a cabo los propósi-



económicas seguramente desagradaron a los acreedores de México, el régimen de Porfirio Díaz reformó el sistema fiscal y desarrolló una administración eficiente y fundamentalmente honesta, la cual caracterizó sus treinta años de dictadura. En 1886 se fijó la deuda de México con Gran Bretaña y por décadas Díaz puntualmente pagó el servicio de la deuda, sin embargo, la relación financiera estaba rota debido a la desconfianza inglesa. Se contrajeron nuevos créditos con instituciones de Alemania y con banqueros estadounidenses, pero de igual forma el gobierno de Díaz promovió grandes obras de infraestructura con capital británico.

A finales de 1880 las inversiones económicas en México representaban 9 200 116 libras y los bonos del gobierno eran de 23 540 800 libras lo que hacía un total nominal en inversión por 32 740 916 libras. Diez años después las cifras significaban 39 233 577 libras para inversiones económicas y 20 650 000 libras en bonos gubernamentales que hacían un total de 59 883 577 libras.⁷¹ Esta tendencia continuó hasta finales del siglo XIX. La administración de Díaz se caracterizó como el régimen que por tres décadas promovió las inversiones directas en México. Sin embargo, la primera etapa de importantes inversiones se desarrolló durante la gestión de Manuel González, un periodo en el cual se fundaron el Banco Nacional de México y el sistema bancario, instituciones que respondían a un México moderno y urbano.⁷²

tos de la administración, así como a lo reducido de los ingresos nacionales, después de satisfacer demandas onerosas con los mejores ingresos, y a las transferencias en las aduanas que garantizaban los préstamos a corto plazo del Banco Nacional y otras instituciones, y por los fuertes subsidios para obras públicas sin tener en consideración los posibles ingresos a futuro". *Op. cit.*, p. 57.

⁷¹ Fred Rippy, *British Investments in Latin America, 1822-1949. A case study in the Operations of Private Enterprise in retarded regions*, Hamden, Archon Books, 1966, p. 25, 35.

⁷² Conferencia de Leonor Ludlow, "Recuento de la historia bancaria del siglo XIX", UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, mayo de 2000.