

## CHARLES WYKE Y SU MISIÓN EN EL MÉXICO JUARISTA

SILVESTRE VILLEGAS REVUELTAS

La justificación del trabajo diplomático desarrollado en México por Charles Wyke durante dos años se basó en las instrucciones diplomáticas realizadas por el Foreign Office. Este documento oficial es importante porque incluye aspectos que determinaron las relaciones bilaterales, además de estar basadas en patrones británicos y en principios del derecho internacional. La moratoria por dos años en el servicio de la deuda, ordenada por Juárez en julio de 1861, convenció a los gobiernos de la Gran Bretaña, Francia y España para intervenir en México. Este artículo analiza la suspensión del pago, que antes ningún gobierno mexicano había repudiado cumplir. Se argumenta que la intervención fue diseñada para establecer un régimen capaz de honrar sus obligaciones en torno a la deuda y preparar al país para recibir importantes inversiones.

*Palabras clave:* deuda, tenedores de bonos, legitimidad, convención, suspensión de pagos, soberanía

The justification for Charles Wyke's diplomatic work during almost two years in Mexico was based on the diplomatic instructions issued by the Foreign Office. This official document was important because it included basic features that determined the bilateral negotiations, and were based both on British standards and on the principles of international law. Juárez's two-year moratorium on debt-servicing in July 1861 convinced the governments of Great Britain, France and Spain to intervene in Mexico. This article examines this suspension of payment, since no Mexican government ever repudiated the external debt as such. It is argued here that the intervention was designed to establish a regime capable of honouring debt obligations and to prepare the country for important investments.

*Key words:* debt, bondholders, legitimacy, convention, default, sovereignty

Estas reflexiones se refieren al trabajo realizado por Charles Lennox Wyke, ministro plenipotenciario británico en México entre 1861 y 1862.<sup>1</sup> Cuando llegó a la república, su misión, concebida

Silvestre Villegas Revueltas, mexicano, doctor en Historia por la Universidad de Essex, Gran Bretaña, es investigador del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM y profesor del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Society of Latin American Studies, así como evaluador de Proyectos Académicos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Especialista en el estudio del siglo XIX mexicano, entre sus obras destacan "La elección presidencial de Manuel González", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* (2003); Ignacio Comonfort (Planeta, 2003 y 2004); *Deuda y diplomacia. Las relaciones México-Gran Bretaña 1824-1884* (UNAM, 2005), y "¿Juárez maquiavélico?", en *Metapolítica* (2006). Su dirección electrónica es svill99@yahoo.com.

<sup>1</sup> Charles L. Wyke: encargado de Negocios en Haití, 1845; ministro en Guatemala y Centroamérica, 1852-1859; ministro extraordinario en México, 1861-1862; ministro en Hannover, 1866; Dinamarca, 1867, Portugal 1881, en *The Foreign Office List containing the date of appointments and a statement of the services of each member to that Office*, London, Harrison e hijos, 1882. Debe ser recordado que Wyke permaneció en desgracia en la Gran Bretaña de 1863 a

en el Foreign Office de Londres, era la de vigilar el cumplimiento de los acuerdos bilaterales referentes al servicio de la deuda de México con acreedores ingleses y, como segundo punto, negociar el asunto pendiente de las reclamaciones británicas no reconocidas en contra de los gobiernos mexicanos. Durante el segundo año de su estadía, su preocupación fue prevenir que la Gran Bretaña se viera envuelta en el proyecto monárquico que contra el gobierno republicano de Juárez se fraguaba en las cancillerías europeas. Fue removido de su puesto a finales de 1862 porque sus actos y negociaciones con Manuel Doblado estaban en oposición respecto de la realización de dicho plan; ya para entonces la idea de la monarquía en México había sido completamente aceptada por el premier Lord Palmerston.

Desde la perspectiva mexicana, la actitud de Wyke cambió de una confrontación inicial con la administración juarista a una comprensión realista apoyada en informes consulares británicos acerca de los problemas mexicanos, un entendimiento de los procedimientos que cotidianamente seguían los comerciantes británicos en convivencia con los mexicanos; finalmente, una interpretación del contexto internacional que rodeaba al tema México y el peso relativo de su deuda inglesa en comparación con las enormes expectativas que para gobiernos e inversionistas resultaba una intervención europea en el país para cobrarse y poner orden. En su último tramo, el objetivo de su gestión fue una auténtica promesa de pago —la Convención Puebla— que, sustentada en un posible préstamo del gobierno de Abraham Lincoln, cubriría el monto de los intereses no pagados por México y de esta forma liberaría a Inglaterra de continuar en una empresa que, liderada por Francia por el momento, no se le veía una vía expedita para consolidarse. Para su mayor comprensión el artículo se encuentra dividido en cuatro secciones. La primera expone los argumentos diplomáticos a ser cumplidos por Wyke durante su misión en México; la segunda se detiene en aquellos argumentos que desembocaron en la ruptura de relaciones con el gobierno juarista; la tercera inserta “el cobro”

1866. Sin embargo, viendo el declive del imperio de Maximiliano y recordando los esfuerzos de Wyke en 1862, el Foreign Office lo recompensó al reincorporarlo al servicio exterior pero ahora en las misiones británicas en Europa. George Bantistartt, quien representaba la mentalidad del imperio británico, decía que un nombramiento diplomático en Hispanoamérica, más que una promoción, significaba un descenso.

como la razón aparente que unificó a las potencias para concebir e iniciar una intervención que, a la luz de acciones, respuestas y contrapropuesta, constituye la cuarta y última parte del presente trabajo, al cual se le agregan consideraciones finales.

El gobierno del emperador [Napoleón III] está persuadido de que los mexicanos ansían una forma estable de gobierno y desean vivamente el establecimiento de una monarquía. ¿Es esto un error o no?

Russell a Wyke, abril de 1862.<sup>2</sup>

### *Las bases*

La justificación del trabajo desarrollado por Wyke durante prácticamente 24 meses en México se basó en “Las instrucciones diplomáticas” elaboradas por el Foreign Office y revisadas con minuciosidad por el ministro de Asuntos Exteriores, Lord John Russell. El documento es importante porque desde una perspectiva histórica, éste incluye de una manera clara y precisa los términos de las sucesivas convenciones que caracterizaron las negociaciones bilaterales, esto es, desde 1850, 1851, 1859 y 1860. En otro sentido, se debe a que el Foreign Office subrayaba que las peticiones británicas siempre se habían sustentado en los principios que marcaba el derecho internacional. Finalmente, porque en las mencionadas instrucciones diplomáticas se encuentran incluidos los temas que podrían dar lugar a un conflicto y que perfilan las razones por las cuales se verificó la ruptura de 1861 que se haría total dos años después, cuando el gobierno juarista tuvo que mudarse a San Luis Potosí.

Russell señalaba que, a pesar de las vicisitudes de la última década (1851-1861), la política británica relativa a México se había sostenido en la creencia de la no intervención respecto de sus cuestiones internas y en que la república era vista como una entidad libre e independiente. Ello quería decir que el país se encontraba en una posición soberana para arreglar los asuntos relativos a la administración pública, “para mantener una paz interna y para ejecutar sus compromisos internacionales sin la intervención activa de alguna

<sup>2</sup> Véase Jorge L. Tamayo, *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, México, Secretaría de Patrimonio Nacional, 1966, t. VI, p. 346.

potencia extranjera”.<sup>3</sup> En este sentido debe recordarse que hacia los años veinte la Gran Bretaña había reconocido a México como un país independiente que contaba con un gobierno soberano y responsable; sin embargo, de los años treinta en adelante las administraciones mexicanas empezaron a fallar en el cumplimiento de los estándares mencionados anteriormente. Y agregaba, no ha sido la costumbre de los gobiernos británicos intervenir de manera autoritaria en favor de aquellos súbditos que libremente han escogido invertir sus capitales en países extranjeros, pero debe reconocerse que en el particular caso de los tenedores de bonos mexicanos, éstos han sufrido grandes pérdidas como resultado de una intermitente suspensión de pagos. La situación actual es más grave porque “en 1859 y 1860 el gobierno constitucional de México concluyó con los señores Dunlop y Aldham acuerdos, los cuales han adquirido el carácter de una obligación internacional”.<sup>4</sup> Lo anterior, debemos subrayarlo, implica destacar los siguientes asuntos. Russell hacía patente el reconocimiento de la situación especial en que se encontraban los tenedores de bonos ingleses frente a otros acreedores de la nación, se había transitado de una negociación de un gobierno con particulares a dos acuerdos que involucraban a entidades soberanas. Por ello, para los tenedores de bonos, a partir de la Convención Dunlop, el gobierno de su majestad británica se convirtió en garante de que se cumplieran las estipulaciones de tales acuerdos: el pago puntual era condición *sine qua non*. Lo anterior explica, por un lado, las razones de la ruptura de 1861 y, por otro, que después de 1868 y particularmente de 1874 a 1882, los acreedores insistieran una y otra vez en la obligación que tenía el gobierno inglés de protegerlos.

El discurso de política exterior seguido por el Foreign Office y repetido por los historiadores británicos sostiene que la intervención militar fue aplicada en casos excepcionales; sin embargo, una lectura del siglo XIX referida a la historia de las deudas, en particular de 1848 en adelante, pone en evidencia que la Gran Bretaña actuó muchas veces de manera agresiva en favor de sus intereses

<sup>3</sup>Instrucciones, Lord John Russell a Sir Charles L. Wyke, Londres, 30 de marzo de 1861, Foreign Office Papers, Public Record Office, Londres, 414.22, Documentos Confidenciales (en adelante, FO).

<sup>4</sup>*Idem.*

económicos alrededor del mundo. Por otro lado resalta el *status* que en 1861 le otorgó Russell al régimen de Juárez, como un gobierno constitucional, cuando a lo largo de las negociaciones de la Convención Dunlop como las del Memorándum Aldham, a lo sumo el gabinete de Londres había considerado la administración liberal como la autoridad *de facto* establecida en el puerto de Veracruz.<sup>5</sup> En aquel entonces, la administración de Juárez era una facción beligerante que no había sido internacionalmente reconocida en tanto gobierno constitucional de México puesto que no estaba asentada en la ciudad capital y porque durante la guerra civil (1858-1860) existieron otros gobiernos —el de Zuloaga y el de Miramón— que desde el inicio de la guerra fueron aceptados como legítimos por las potencias europeas, en particular la Gran Bretaña. Debido a lo anterior, a pesar de que a lo largo del conflicto Juárez se proclamaba a sí mismo presidente constitucional interino de la república, sabía que dicha “legalidad” era precaria y ello se originaba a partir de un análisis riguroso de las consecuencias jurídicas del golpe de Estado de Comonfort en contra de la Constitución de 1857. El debate en torno a su condición de presidente interino o, como lo calificó la prensa conservadora, “el que fuera presidente de la Corte”, aunado a los compromisos que sobre el pago de la deuda había adquirido Juárez con los emisarios ingleses, provocó que después del triunfo de Calpulalpan, su gobierno organizara una elección presidencial como el medio idóneo, al mismo tiempo, para enfrentar a sus opositores dentro de las filas del mismo partido liberal como para regularizar su carácter frente a las presiones del exterior. Las elecciones se llevaron a cabo en mayo de 1861 y él resultó triunfador de ellas; verdaderamente era la primera vez que por el voto alcanzaba la primera magistratura. La oposición liberal obtuvo la presidencia de la Corte en la persona del laureado Jesús González Ortega, con lo cual el zacatecano se ubicaba como un posible presidente interino, en el caso de que faltara el titular del ejecutivo.

Pero volviendo a marzo de 1861, las instrucciones diplomáticas recibidas por Wyke reflejan que el gobierno británico consideraba la cuestión de las últimas reclamaciones británicas surgidas durante la guerra de Reforma como un asunto separado. Los episodios

<sup>5</sup> Véase Carl H. Bock, *Prelude to tragedy. The negotiations and breakdown of the Tripartite Convention of London*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1966, p. 62, 71, 76.

caracterizados por el robo de conductas de plata, en particular el atentado contra la Misión Británica fue considerado una reclamación de gobierno a gobierno. El documento del Foreign Office señalaba: “su majestad británica no admitirá como excusa o indecisión, el pretexto de que el robo contra la legación fue cometido por un régimen espurio” —el de Miramón—, el anterior gobierno. Gran Bretaña no puede admitir que el partido conservador, u otra facción similar, sea el único responsable. “Inglaterra trata con gobiernos soberanos y no reconoce que un partido en particular constituya a la república.”<sup>6</sup> Hay que subrayarlo, las instrucciones de Russell representaban el punto de vista del gobierno británico que durante años, desde la advertencia de Palmerston a José María Luis Mora en 1846 de que México no debía ofrecer lo que sabía de antemano que era imposible observar, había visto el perpetuo incumplimiento mexicano de acuerdos diplomáticos. Londres consideraba en 1861 que se estaba exigiendo el cumplimiento de los compromisos mexicanos adquiridos en los dos años anteriores, y que sus quejas contra la república se fundamentaban en lo que respecto de la norma señalaba el derecho internacional.<sup>7</sup> Esta perspectiva de los asuntos mexicanos precedió a la ruptura de las relaciones diplomáticas.

Juárez no reconoció como propio el robo de Capuchinas perpetrado por órdenes de Miramón. Durante prácticamente todo un año siempre estuvo dispuesto a pagar la suma confiscada en Laguna Seca, atraco que fuera ideado por Doblado y asumido como costo político por Santos Degollado. Sin embargo el panorama se complicó el año de 1861 cuando el gobernador de Tamaulipas, Juan José de la Garza, se apropió en Tula de otra conducta de plata en camino a Londres. Tales robos fueron cometidos por bandos contra-

<sup>6</sup> Carta de Russell a Wyke, Londres, 30 de marzo de 1861, FO.414.22, Documentos Confidenciales.

<sup>7</sup> “Examinando el carácter del Estado como una permanente organización, los apuros financieros, aunque serios no son una excusa válida para la completa cancelación de las deudas externas. Tampoco un cambio en su régimen libera al Estado de anteriores compromisos. Aun cuando un Estado pierde su personalidad al ser anexionado por otro, el sucesor está obligado por las deudas en que incurrió el otro”, en Edwin Borchard, *State insolvency and foreign bondholders*, New Haven, Yale University Press, 1951, p. 118. Esta definición es interesante para el debate en este artículo, no por lo que se refiere a la cancelación de las deudas, porque hasta antes de 1864 ninguna administración mexicana forzó los asuntos hasta tal punto, sino en relación con la legalidad o falta de ella y particularmente cuando un régimen determinado contrata deudas las cuales pueden dañar la existencia de ese mismo estado. ¿Son jurídicamente válidos esos créditos y merecen ser pagados?

rios, pero los tres eran una flagrante violación al artículo tercero del Memorándum Aldham y una muestra evidente de la manera como las autoridades locales actuaban independientemente de lo que intentaba imponer el Poder Ejecutivo Federal, poniendo en riesgo las convenciones internacionales que la república tenía con otros gobiernos y aumentando con ello las posibilidades de una confrontación extranjera. A lo largo de la guerra de Reforma y durante el Segundo Imperio, Juárez comprendió la importancia de controlar a los gobernadores estatales y comandantes militares, lo mismo en asuntos políticos que en su propensión a apropiarse sin derecho de las rentas federales. Asimismo descifró la necesidad de cooptar a los diversos intereses locales para competir con los afanes de los gobernadores y en beneficio del gobierno central. La política que quiso imponer fue reconciliar federalismo en teoría con centralismo en la práctica, todo ello con la idea de lograr un control a nivel nacional, preservar la integridad del país y los intereses que se consideraban realmente propios del Estado mexicano.

A lo largo de 1861, los sucesivos gabinetes de Benito Juárez aunque interpretaron la legitimidad de las preocupaciones británicas, los secretarios de Relaciones Exteriores, Zarco, Zamacona y finalmente Doblado cuestionaron la obligatoriedad del pago del robo de Capuchinas. Le indicaron a Wyke que el atraco se había debido a las condiciones extremas provocadas por la guerra civil, pero fueron más allá y acusaron que el conflicto entre mexicanos hubiera sido menos cruel, menos largo y menos costoso, si en 1858 las potencias europeas se hubieran abstenido de otorgar pleno reconocimiento a la administración reaccionaria de Félix Zuloaga y luego a la de Miramón. Ya en un plano claridoso le señalaron a Wyke que Londres, París y Madrid aunque sabían de la existencia en Veracruz del régimen liberal decidieron ignorarlo, pero al mismo tiempo lo hicieron responsable del pago de la deuda. Era un doble lenguaje, jugar a dos pistas señalaría el altivo Zamacocona. Finalmente, en noviembre de 1861, al igual que en tiempos de Arista veinte años antes respecto de las reclamaciones británicas conocidas como la Convención Doyle, el gobierno juarista tuvo que aceptar liquidar la deuda de Capuchinas bajo la realidad de la Convención de Londres y la inminente ocupación del territorio mexicano por parte del ejército español.

Otra lectura interesante del documento de Russell se refiere a los asuntos económicos; información extensa y certera brindada por el cónsul George Mathew, la cual se combina con un interesante análisis de los problemas internos de la república. A partir de la promulgación de las Leyes de Reforma, el gobierno británico sabía que el régimen de Juárez pensaba implementarlas llevando a cabo la venta de objetos sagrados y de los bienes raíces de la Iglesia católica; Russell pensaba que con la nacionalización se crearía un fondo suficiente donde los acreedores británicos deberían ser recompensados con una importante porción de las sumas recabadas. Vale la pena remarcar que los tenedores de bonos como el gobierno británico estaban siguiendo la misma táctica aplicada en 1837 y 1850. En la primera ocasión, los tenedores de bonos de la Deuda de Londres recibieron el derecho de obtener en compensación como garantía de pago los terrenos baldíos existentes en los estados de California, Sonora y Nuevo México. En 1850 y fundamentados en lo anterior, los acreedores reclamaron una participación del dinero que México recibiría como indemnización a consecuencia de los territorios perdidos por la guerra con los Estados Unidos; dicha perspectiva se basaba en los informes diplomáticos de Percy Doyle, quien había participado en las negociaciones que terminaron en el Tratado de Guadalupe Hidalgo en el no tan lejano año de 1848. Es digno de ser notado que el gobierno de Juárez compartía este punto de vista como resultado de un análisis exhaustivo de las implicaciones jurídicas derivadas de los acuerdos anteriores. Ello se encuentra en los informes oficiales de las secretarías de Relaciones y Hacienda que analizaban el problema del servicio de la deuda y su relación con las garantías de pago concedidas por los gobiernos mexicanos desde finales de los años treinta, situación que ha sido pasada por alto muchas veces por los estudiosos del tema.

Finalmente, Russell solicitaba al gobierno mexicano el establecimiento de la libertad religiosa, la posibilidad de construir iglesias protestantes y que sus súbditos pudieran ser enterrados en cementerios preestablecidos. Si México quería atraer inversiones extranjeras, señalaba Londres, la secularización de cementerios daba una paz espiritual para quienes decidieran establecerse en el país. La parte mexicana estaba de acuerdo con tales peticiones, no solamente por convencimiento y coherencia ideológica sino porque el ga-

binete juarista quería obtener el apoyo del gobierno liberal de Palmerston contra las diversas tentativas conservadoras que surgían en México y eran apoyadas desde Europa; ansiaban establecer un sentimiento de afinidad entre ambos gabinetes. Después de décadas de levantamientos militares y tres años de guerra civil que terminaron por arruinar su economía, México merecía comprensión y en los primeros meses de 1861 la política de Russell iba dirigida en ese sentido. Para la elaboración de los despachos diplomáticos que a lo largo de 1861 Wyke recibiría, Russell obtuvo importante información acerca de los ingresos mexicanos ya hipotecados y lo que ello significaba:

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

Resulta evidente que para el gobierno mexicano, el cual basaba sus ingresos a partir de los impuestos cobrados al comercio de importación y a la exportación de plata, cuando ésta no salía de contrabando, no podía sobrevivir cuando el 77 % del total de los ingresos ya estaba destinado al pago de los acreedores. También es digno de notarse que la apreciación de Mathew no incluye los montos destinados a la importante deuda española, como a los créditos referidos a la deuda interna. La bancarrota del gobierno mexicano era una cuestión de tiempo o en el mejor de los casos, su incapacidad para pagar puntualmente el servicio de la deuda ponía de relieve la necesidad de que los acreedores y el gobierno deudor llegaran verdaderamente a una renegociación de la deuda que concediera de manera unilateral un plazo de gracia y una reducción en el cobro de intereses como había sucedido en 1850.

El 17 de julio de 1861, el gobierno de Benito Juárez promulgó una ley que suspendía por dos años el servicio de las deudas que

<sup>8</sup> Carta de George Mathew a Russell, ciudad de México, 12 de mayo de 1861, FO.414.22.

México tenía con sus acreedores internos y extranjeros. De esta forma el régimen liberal enfrentaba la bancarrota del Estado.<sup>9</sup> Lo que la literatura acerca de la Intervención Francesa en México ha llamado “Ley de Suspensión de Pagos” y cuyo verdadero título es *Ley de Congreso. Arreglo de la Hacienda Pública*<sup>10</sup> debe ser considerada el punto de quiebre que termina con un largo periodo entre 1828 y 1860 caracterizado por constantes negociaciones, por diversas reconversiones de la deuda, por pagos intermitentes y finalmente una moratoria que exasperó tanto a los tenedores de bonos como a los gobiernos británico, español y francés. La ley de julio de 1861 fue una disposición oficial y unilateral del gobierno mexicano, fue una negativa temporal de pago en el servicio de todas las deudas, pero de ninguna forma un repudio de ellas. Desde aquellos años, la mayoría de los trabajos que han analizado el episodio solamente enfatizaron el hecho indiscutible de la suspensión de pagos, que es el tópico del artículo primero, sin embargo aquí se examinará el contenido de toda la ley. Ello es, porque los temas incluidos en el razonamiento de toda la disposición eran la respuesta a las preocupaciones que habían expresado, tanto los diplomáticos británicos como las autoridades mexicanas antes y a lo largo de la guerra civil.

<sup>9</sup>“La bancarrota estatal se presenta cuando un Estado viola los derechos del acreedor, con o sin una declaración expresa, por fallar en todo o en parte en el desempeño de sus obligaciones como deudor”, en Von Heckel, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, p. 540, citado por Edwin Borchard, *op. cit.*, p. 115; “La suspensión de pagos es frecuentemente evitada por los acreedores al acceder reestructurar la deuda. Este procedimiento es preferible para evitar tener “malas deudas” (irrecuperables) en los estados de cuenta [...]. Los países, como deudores soberanos no pueden llegar a estar en bancarrota [...] el elemento disuasivo para declarar la suspensión de pagos es que ello hará en el futuro muy difícil obtener futuros préstamos”, en John Black, *Oxford dictionary of economics*, Oxford University Press, 1997, p. 113. Ambas citas resultan interesantes porque muestran una perspectiva decimonónica y otra del siglo XX. Para los políticos y agentes de finanzas del siglo XIX un Estado podía llegar al estado de bancarrota. En cambio para Black, quien sigue las reglas económicas contemporáneas, el Estado no puede alcanzar tal posición porque en su territorio soberano, en su gente y en general en su infraestructura se encuentran los elementos para que en un corto tiempo pueda cumplir con sus compromisos financieros. Tomando en cuenta lo que informaba Mathew a Ruseell, es interesante el argumento de que el acreedor debe mostrarse flexible en las condiciones negociadas para reestructurar las deudas en suspensión de pagos. Lo contrario lo pone en el peligro de no recuperar su inversión. Finalmente Black sostiene que la peor consecuencia de una suspensión de pagos es que el Estado pierda su crédito en los principales mercados, como le sucedió a México a partir de 1830.

<sup>10</sup> Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Comercio, 1878, t. IX, p. 243-245.

En su parte introductoria, el decreto señalaba que el fiel cumplimiento de las obligaciones relativas al pago de la deuda que México tenía con sus acreedores hacía peligrar la existencia del mismo régimen —porque no se contaba con el dinero suficiente para derrotar a las gavillas conservadoras—. Más aún, se indicaba en el texto de la ley que el servicio de la deuda estaba poniendo en riesgo todo el programa liberal de cambios señalados por las Leyes de Reforma, proyecto éste tan importante económicamente hablando para los acreedores extranjeros, como indispensable para el establecimiento de “un verdadero gobierno nacional”. El artículo 2 establecía un asunto cardinal: después de tres décadas de remitir al extranjero montos previamente hipotecados, el gobierno mexicano recuperaba por completo el producto de los ingresos recolectados en todas las aduanas marítimas y fronterizas del país.<sup>11</sup> El artículo 3 señalaba que pasado un mes, el gobierno formularía y publicaría una estimación económica de todos los gastos corrientes en los que estaba comprometida la administración. El artículo 6 instituía la creación de un comité de finanzas compuesto por un presidente, dos miembros nombrados por el gobierno y por lo menos dos personas designadas por los acreedores de la nación. El objetivo del comité era la elaboración de una suma real de todas las deudas reconocidas y la formulación de un programa realista de liquidaciones que permitiera a México cumplir efectivamente con sus compromisos financieros. Las atribuciones del comité serían las siguientes:

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

<sup>11</sup> *British and Foreign and State Papers*, London, William Redway, 1868, 1861-1862, p. 294. Solamente entre 1868 y 1881 los ingresos aduanales se vieron mayoritariamente libres de hipoteca para cubrir el pago de la deuda externa.

resto será distribuido entre los acreedores de las convenciones extranjeras.<sup>12</sup>

Finalmente y haciendo frente a un problema que de tiempo atrás ya afectaba tanto las finanzas del gobierno federal como el cumplimiento de los tratados internacionales en los cuales éste se encontraba involucrado, el artículo 15 prohibía a los gobernadores estatales intervenir en la recolección de cualquier ingreso federal. Con ello se daba respuesta a las críticas formuladas por extranjeros y mexicanos en torno a la discrecionalidad con la cual se manejaban tales autoridades; además para cumplir con lo formulado en el Memorándum Aldham. Por otro lado, el artículo 15 se interpretaba como un intento del régimen juarista por establecer un sistema de recolección de impuestos en aquellos territorios —costa del Pacífico Norte— difíciles de ser controlados por un gobierno que tradicionalmente sólo controlaba el centro de la república. En otro sentido, el propósito que perseguía el artículo citado era conseguir la intervención efectiva del gobierno federal en las aduanas, particularmente las ubicadas en el noreste de la república donde el gobernador Santiago Vidaurri las manejaba a su antojo. Éstas, además de estar bien ubicadas geográficamente, recolectaban importantes montos de dinero como resultado del comercio formal. En los siguientes años crecieron exponencialmente debido al contrabando que en la franja fronteriza de Coahuila y Tamaulipas florecía, debido al bloqueo marítimo impuesto por la armada de la Unión en contra de los puertos confederados, todo ello en el marco de la guerra de Secesión.

### *La ruptura*

El ministro de Francia Alphonse Dubois d'Saligny que al mismo tiempo representaba los intereses de la misión española, y el de la Gran Bretaña, Charles Wyke, se enteraron del contenido de la ley cuando leyeron los periódicos mexicanos; los representantes no fueron oficialmente informados de las intenciones del gobierno mexicano antes de la promulgación y difusión pública de la ley.

<sup>12</sup> *Idem.*

Ambos diplomáticos criticaron el contenido del artículo uno y amenazaron al gobierno de Juárez con una ruptura de relaciones y la solicitud de una inmediata intervención militar, en el caso de que no se derogara el edicto en 48 horas.<sup>13</sup>

Décadas atrás y hasta ahora, la literatura sobre la Intervención ha continuado señalando que el origen de la ruptura fue el contenido del artículo primero y de aquí se infiere que debido a la promulgación de la ley dio comienzo la aventura imperial de las potencias europeas en contra del gobierno mexicano de Benito Juárez. Por su lado, la historia oficial ha dado su propia versión y solamente ha enfatizado los argumentos que se exponen en la introducción de la ley, donde se explicaba que el servicio de la deuda había puesto en peligro la existencia misma de la administración juarista y el triunfo de lo que implicaba la reforma liberal. Ello es parcialmente correcto, pero la historiografía de bronce ha fallado en distinguir que la ley de julio de 1861 fue un craso error del gobierno de Juárez porque actuó de una manera unilateral. En este sentido fue un equívoco porque previamente no buscó la opinión de los agentes de los tenedores de bonos y de los ministros extranjeros para exponerles las poderosas razones que obligaban al régimen liberal a dar tal paso. Era una medida radical para un momento de crisis como las que se promulgaron en el periodo 1855-1860, pero al mismo tiempo, por la forma en la que se elaboró y posteriormente que se conoció, fue un clásico madrugete mexicano y así se entendió en el Foreign Office.

La ley significaba un repudio a los acuerdos firmados en Veracruz. De conformidad con la perspectiva de los gobiernos de Francia y de la Gran Bretaña, la suspensión de pagos era una violación a los términos negociados durante dos años, 1859 y 1860 y a las repetidas solicitudes de comprensión por parte de los mexicanos. Peor aún, la ley en cuestión equivalía a un desconocimiento de la Convención Dunlop, que era para Gran Bretaña la base legal por la cual se había reconocido al gobierno de Juárez como la autoridad legítima del país. En este sentido Charles Wyke estaba en lo correcto cuando sostuvo que la suspensión de pagos significaba la

<sup>13</sup> Harold Nicholson señala que cuando un diplomático británico demandaba a un gobierno extranjero la derogación de un edicto o el cumplimiento de un acuerdo para una hora o día preciso, su mensaje debía ser comunicado como un verdadero ultimátum. Véase *Diplomacy*, London, Oxford University Press, 1963, p. 220-221.

ruptura de relaciones, porque el servicio de la deuda era una condición *sine qua non* de las instrucciones formuladas por el Foreign Office respecto de la problemática mexicana.<sup>14</sup> El ministro del exterior, Francisco Zarco, sabía perfectamente que el reconocimiento inglés del gobierno liberal mexicano se fundamentaba en la promesa de pago puntuales, y otras condiciones establecidas después de años de discusiones. Juárez y sus ministros, abogados todos ellos, fallaron al anteponer la suspensión de pagos en el artículo primero de la ley y no buscar un lenguaje jurídico apropiado para evitar una confrontación directa. Por sí mismo el procedimiento era otro error de la administración mexicana.

En una interpretación totalmente opuesta debe ser señalado que la llamada Ley de Suspensión de Pagos en ninguna forma desconoció las deudas que México tenía con sus diversos acreedores, tal procedimiento hubiera sido completamente ilegal y contrario a los principios de derecho sancionados por la comunidad internacional. El decreto claramente convenía y enumeraba la existencia de todos los adeudos legítimos hasta el 30 de junio de 1861; el sentido de la ley era buscar una manera realista de hacer pagos puntuales. Para ello, como lo señalaba el artículo 3, era necesario hacer un estudio que incluyera tanto los ingresos como los gastos del gobierno mexicano, lo anterior servir como base para una genuina negociación y en su caso llegar a un acuerdo de pagos. Esto último también estaba indicado en el texto de la Convención Dunlop pero se había utilizado un lenguaje jurídico muy oscuro que no fue comprendido por el comodoro británico. Por ello, en los años de 1870 y 1880 el Foreign Office pidió una traducción literal de toda proposición o acuerdo negociado con los siempre tortuosos abogados mexicanos. Para el momento de la crisis producida por la mencionada ley, los diversos intereses en Londres ya tenían suficiente información sobre los problemas fiscales y presupuestarios de los gobiernos mexicanos. Como respuesta a una petición de los acreedores, Percy Doyle,

<sup>14</sup>D. C. M. Platt argumenta lo siguiente: "The fact was that the admission of responsibility which Juárez had made in the Dunlop Convention converted the right of the bondholders into an international right founded on an agreement between two sovereign States. Under International Law by which HMG attitude to the protection of British subjects overseas was governed [...] the British government was not only entitled to intervene in this case but was actually under an obligation to do so". Véase *Finance, trade and politics in British foreign policy 1815-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1968, p. 336.

quien ya se encontraba en la isla, le escribió a Thomas Baring (director de la casa bancaria Baring Brothers en 1848-1873) señalándole que no solamente era imperativo hacer un estudio certero sobre los montos de las deudas y los fondos destinados para su pago, sino la necesidad de saber la nacionalidad de los tenedores de bonos y las características de las nuevas reclamaciones británicas a partir de 1852, deuda cuya validez era todavía incierta.<sup>15</sup>

En 1861 el gobierno mexicano, al revisar sus obligaciones sobre el pago de la deuda que era el resultado de diversas convenciones, acuerdos y demás negociaciones, comprendió que era necesario crear un comité de finanzas que estudiara a fondo el problema. Éste era el sentido del artículo 6 y, como ya se ha anotado páginas atrás, el proyecto no era nuevo puesto que las bases de la renegociación databan de los acuerdos de 1850-1851. El gobierno británico había hecho un estudio propio que mostraba los siguientes datos:

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

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

<sup>15</sup> La Convención Inglesa del 12 de julio de 1861 estaba compuesta por 48 personas que reclamaban el pago de 4 174 800 dólares equivalentes a 834 856 libras (Charles Wyke a Russell, ciudad de México, 26 de julio de 1861, FO.414.22). Algunos de los nombres son importantes por sus diferentes conexiones con las administraciones mexicanas: Charles Byrn \$1 117 000.00, súbdito británico y tenedor de títulos de la deuda española; los hermanos Martínez del Río \$417 000.00, comerciantes y ciudadanos de Colombia, México y de la Gran Bretaña, según el ambiente político imperante; Francisco Lazárraga \$368 000.00, súbdito español; Tomás Murphy, \$206 000.00, ministro mexicano en Londres y artífice de las pláticas y acuerdo de 1846 que estableció el monto de la deuda de Londres, el cual se convirtió en la base de la renegociación durante el gobierno de J. J. de Herrera de 1850. Durante el imperio de Maximiliano, Murphy estuvo en las discusiones con los representantes británicos que pretendían establecer la validez de las nuevas reclamaciones británicas; Alexander Grant, \$100 000.00 comerciante y tenedor de bonos, informante lo mismo de Baring que del Foreign Office. En diversas ocasiones acusó a distintos vicecónsules honorarios británicos de promover el contrabando, actividad que ponía en riesgo los pagos de las deudas; Martín Carrera, ex presidente de México y dueño de grandes extensiones de tierra en el valle de México; Manuel Romero Rubio, \$56 000.00, ministro durante el gobierno de Lerdo de Tejada y después

Estos datos, que solamente se refieren a la Convención Inglesa, muestran que la reducción en dos puntos en los intereses anualizados y que fueran aceptados en 1851 por los tenedores de bonos en 1851, aumentaron cinco años después, cuando la suspensión de pago resultaba ya intolerable. Por otro lado, el porcentaje de los montos hipotecados en las aduanas creció en el lapso de nueve años cerca del 140 %. Esto preocupaba a las autoridades mexicanas y a los diplomáticos británicos.<sup>16</sup> Por otro lado, como ya se mencionó anteriormente, esta forma de reasignación de pagos era un proceso equivocado porque seguramente llevaría a la quiebra y a la suspensión total de pagos, situación que no convenía a nadie y menos a México. Puede decirse que la ley del 17 de julio de 1861 contrasta con la doctrina republicana de 1867 porque la primera solamente planteaba una suspensión de pagos temporal, en cambio la segunda desconoció los importantes préstamos otorgados al emperador Maximiliano entre 1864 y 1867.<sup>17</sup> Asimismo, porque eliminó el carácter diplomático que había adquirido la deuda mexicana con acreedores británicos y de otras nacionalidades protegidos por el gobierno de su majestad, negociación que en su origen había sido un contrato privado pero lleno de connotaciones políticas tan importantes para la novel administración del general Guadalupe Victoria como para una Inglaterra que frente al mundo de la Restauración ella comenzaba su afianzamiento como la potencia del siglo XIX.

La ruptura de relaciones anglo-mexicanas a partir de 1861 duró con los gobiernos republicanos hasta 1884 generando una serie de

suegro durante el gobierno de Porfirio Díaz; José Velázquez de León, \$27 000.00, secretario privado de Maximiliano, terminó las negociaciones con Glyn Mills en 1864 y participó en la conclusión del Tratado de Miramar del mismo año. Como puede apreciarse, los intereses eran variados y su actividad en los negocios financieros sobrepasó con mucho el tiempo de la Intervención Francesa.

<sup>16</sup> En su libro sobre el tema de las suspensiones de pago llevadas adelante por los gobiernos latinoamericanos, Frank Griffith Dawson resume lo siguiente: "By 1860 there was not a single Latin American nation against which some British claims arising out of injury to person or property was not outstanding, and the review and presentation of claims had become a major preoccupation of British diplomats in Latin America. The Foreign Office consistently attempted to differentiate between the remedies available for claims arising out of direct injury to persons or property and the relief to which frustrated bondholders were entitled". Véase *The first Latin American debt crisis. The City of London and the 1822-25 loan bubble*, New Haven, Yale University Press, 1990, p. 229.

<sup>17</sup> Para mayor información consúltese, Silvestre Villegas Revueltas, "La deuda imperial y la doctrina republicana. Un momento en la historia de las relaciones México-Gran Bretaña 1863-1867", *Secuencia*, n. 50, mayo-agosto 2001, p. 82-139.

fenómenos financieros y de dependencia geopolítica que terminaron por condicionar el desarrollo de México hasta ya entrado el siglo XX. El plan político por establecer en el país un sistema de gobierno distinto, conceptualizado como responsable y capaz de cumplir con sus acuerdos internacionales había encontrado su mejor pretexto en los reiterados incumplimientos mexicanos. Era el momento de implementar un proyecto intervencionista. Ya como periodista y fuera del ministerio, Zarco sentenció:

Comprendemos que el interés europeo está unido a la pacificación de México, a la prosperidad y el aumento de sus rentas; pero para cooperar a estos resultados, no se necesita que las naciones amigas vengan a darnos gobiernos e instituciones y a cortar el ejercicio de la soberanía del pueblo mexicano. Las potencias europeas, si quieren servir a la causa de la humanidad y de la civilización, si quieren servir al interés de sus súbditos en México, no deben adoptar principios distintos de los que se siguen en el antiguo continente ni inventar para nosotros un nuevo derecho de gentes.<sup>18</sup>

De julio a diciembre de 1861, una lectura multilateral de la correspondencia diplomática entre Londres, París, Washington y Madrid, aunado a cartas escritas por los tenedores de bonos los cuales pedían medidas de coerción y que fueron expuestas durante los debates en el Parlamento, revelaba que la intervención armada en contra de México era un tema dado por consumado. La prensa británica argumentaba el tipo de medidas coercitivas que era necesario aplicar y en un documento titulado “Comerciantes mexicanos y acreedores urgen la intervención en beneficio de los intereses británicos en México” se insistía que una ocupación militar inglesa con la cooperación de Francia para convertir a México en un protectorado compartido, sería un legítimo intento para rescatar al país del estado de degradación en que se encontraba.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Francisco Zarco, “Intervención amistosa y no hostil, benéfica y no opresiva”, 9 de noviembre de 1861, en *Textos políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957 (Biblioteca del Estudiante Universitario, 75), p. 97.

<sup>19</sup> FO.50.358, Londres, 30 de septiembre, 1861: “En 1865 cerca del 52 % de los miembros del parlamento eran comerciantes, industriales y hombres de finanzas, mientras que solamente el 8 % de los miembros del Reichstag en 1871 provenían de tales círculos”, en Paul Kennedy, *The realities behind diplomacy: background, influences on British external policy, 1865-1980*, London, George Allen & Unwin, 1981, p. 3. Los datos pueden ser comparados con la integración del Parlamento británico cuatro años antes cuando se estaba discutiendo la

*El cobro*

La guerra civil, la incapacidad para cumplir con los términos de las convenciones diplomáticas y la interpretación europea acerca de la ley de suspensión de pagos finalmente produjeron la intervención extranjera. Esta circunstancia con mucha antelación había sido señalada como probable y especialmente temida por diversos miembros del partido liberal.

La Convención de Londres de octubre 21 de 1861 firmada por los representantes de España, Francia y la Gran Bretaña era un documento cuya base eran principios generales que lo mismo podían dar lugar a reclamaciones jurídicamente válidas que a medidas extravagantes —así la describió Manuel Doblado a finales de 1861—. Se establecía que una fuerza naval conjunta, combinada con cuerpos militares de tierra sería despachada a las costas de México para formar un bloqueo de los puertos y bahías, asimismo la fuerza expedicionaria serviría para capturar fortalezas y establecer posiciones militares estratégicas. Se expresaba que las fuerzas aliadas invitarían a las autoridades mexicanas a entrar en negociaciones tendientes a solucionar de manera muy especial los daños sufridos por los súbditos de las potencias firmantes en sus propiedades e integridad física y para que se cumplieran las condiciones de los acuerdos anteriormente firmados entre ellas y México. Se aclaraba que las fuerzas armadas no serían utilizadas para otro propósito, sino únicamente para la protección de los súbditos residentes en el país. Las potencias se comprometían a no buscar para ellas mismas territorio alguno, ni ventajas especiales, ni tampoco intentar por la fuerza intervenir en la libertad que los mexicanos tenían para escoger la forma de gobierno a ser implantada en el país. Finalmente, las potencias europeas invitaban a los Estados Unidos a agregarse a la expedición militar.<sup>20</sup>

Diversos autores especializados en temas jurídicos han señalado que bajo ciertas circunstancias, como es el caso de consecutivas

suspensión mexicana. El ascendente de los tenedores de bonos, aunque suficiente para influenciar, no lo era para comenzar una aventura militar que estaba destinada a la institución de un poderoso gobierno monárquico.

<sup>20</sup>“London Convention”, Londres, 21 de octubre de 1861, FO.50.358.

suspensiones de pago o la falta de un compromiso para cumplir con lo estipulado en las convenciones, ambas pudieran dar lugar a una intervención en favor de los acreedores afectados. Por otro lado y de acuerdo con el derecho internacional, éste subraya que un gobierno se hace responsable de la implementación de medidas de fuerza en su contra, cuando en las cortes locales los acreedores extranjeros son discriminados frente a las mismas demandas pero de los nacionales. Sin embargo, en estas páginas se ha demostrado que esta situación no era el caso mexicano en 1861 porque la ley de julio, claramente enfatizaba que la suspensión afectaba a todas las deudas y por lo tanto estaban en un plano de igualdad todos los acreedores. El gobierno británico señalaba que la intervención no se estaba dando en favor de una reclamación en particular, sino que se basaba en la equidad jurídica internacional.<sup>21</sup> En este sentido agregaban: los principios del derecho estipulan que la responsabilidad en la aparición del uso de la fuerza es generada cuando un Estado en suspensión de pagos viola un acuerdo internacional.<sup>22</sup> De conformidad con esta postura, la ley de julio de 1861 como ya hemos señalado era una violación a la Convención Dunlop, la cual constituía para Londres la base de la relación bilateral y el reconocimiento de la legalidad del régimen juarista.

La Convención de Londres fue el producto de menos de dos meses de negociaciones, tomando en consideración que aproximadamente se tardaban 30 días en llegar los reportes diplomáticos entre la ciudad de México y las principales ciudades europeas. Los gobiernos de París, Madrid y Londres sancionaron la intervención como una política de Estado. En el discurso de apertura de las sesiones del Parlamento para el año de 1862 —que es un documento elaborado por el primer ministro y que enumera las políticas del gobierno en turno—, la reina Victoria no mencionó la ley que suspendía los pagos promulgada por la administración mexicana como la razón que daba pie a los argumentos de la Convención de Londres. El asunto esgrimido por la monarca era una mención detallada de los abusos —robos— cometidos por distintos gobiernos mexicanos en contra de bienes pertenecientes a súbditos británicos residentes

<sup>21</sup> Joseph Smith, *Illusions of conflict, Anglo-American diplomacy towards Latin America 1865-1896*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979, p. 21.

<sup>22</sup> Frank Griffith Dawson, *op. cit.*, p. 229.

en el país, pero protegidos por la misión diplomática de su majestad británica y la necesidad de obtener una reparación satisfactoria.<sup>23</sup> La omisión en el discurso de la reina acerca de una intervención militar en favor de los tenedores de bonos (desde los años veinte aquellas inversiones siempre fueron vistas como transacciones especulativas) no era un error. Más bien revelaba la gran diferencia entre la protección de súbditos británicos en el extranjero, que el hecho de iniciar una guerra tenía como razón de ser “una deuda insignificante”, forma en la que fue calificado durante los debates parlamentarios el adeudo mexicano. En este sentido la Convención Inglesa, también llamada la Convención Doyle de 1851 que vale la pena recordar su diferencia frente a la Deuda de Londres (1824-1825), reconocía una deuda de \$4 033 759.00 menos de un millón de libras que definitivamente no era una razón suficiente para implementar una intervención Europea. Las siguientes cifras resultan interesantes:

1852-1861	
Capital a pagar	\$2 259 155.00
Interés a pagar	\$1 774 604.00 <sup>24</sup>

Los anteriores datos y la información diplomática a lo largo de las cortes europeas desafía la interpretación más accesible en el sentido de que la intervención en contra de México fue “una guerra

<sup>23</sup> Henry Wheaton, *Elements of International Law*, London, Stevens & Sons, 1904, p. 126. Vale tomar en cuenta aquellos estudios que han analizado la intervención en asuntos de gobierno llevada a cabo por la reina Victoria. Al respecto Frank Hardie sostiene que: “taking the Queen’s influence on foreign policy as a whole, one of the most important questions demanding an answer is whether that influence tended to promote peace or to promote war [...]. Her object was to avoid war whenever and wherever war was avoidable, but in common with the great mass of her contemporaries, she believed that there were occasions on which the only honourable course was to take up arms”. Véase *The political influence of Queen Victoria, 1861-1901*, London, Frank Cass, 1963, p. 172.

<sup>24</sup> De acuerdo con estas cifras, la suspensión de pagos no era un argumento para pedir la intervención europea, mucho menos que los intereses de los tenedores de bonos hubiesen sido severamente dañados. Sin embargo, los robos de Laguna Seca y de la Legación Británica importaban un monto cercano al referido por intereses pagados durante una década respecto de la Convención Inglesa. Indudablemente los robos sí afectaron los intereses de diversos súbditos británicos, pero sobre todo el atraco contra la Legación dañó la honra del gobierno de su majestad británica y ello sí era un motivo de preocupación. Véase *British and Foreign State Papers, 1860-1861*, London, William Redway, 1868, v. 52, p. 359.

de los tenedores de bonos”.<sup>25</sup> Éste no era el caso. A mediados del siglo XIX la Gran Bretaña estaba en la cúspide de su poder político, su poderío financiero era mundial y su capacidad industrial no tenía rival. Londres no tenía razones poderosas para gastar grandes sumas de dinero en un bloqueo naval y posteriormente en un desembarco y ocupación territorial para proteger algunos millones de libras, en títulos, y que estaban en manos de súbditos británicos pero también de muchos otros que no lo eran. El verdadero plan detrás de la intervención era el proyecto de regularizar los asuntos públicos, instituir un gobierno capaz de pacificar a México para hacerlo accesible y atractivo para futuras inversiones. Posiblemente también recapacitaron las cancillerías europeas en el sentido de que una intervención era una oportunidad para modificar el balance de poder en el continente americano, tomando en cuenta la satisfacción del gobierno de Palmerston en 1862 acerca de la realidad de unos Estados Unidos divididos por la guerra de Secesión.

Por lo que toca al proyecto de una monarquía en México, si éste pudiera ser llevado a cabo, podría ser una bendición para México y una cosa como caída del cielo para todos aquellos países que tienen algo que hacer con México. Podría además detener a los norteamericanos, ya fuesen de los estados federales o de los confederados en su proyecto de absorción de México. Si el norte y el sur definitivamente quedaran desunidos, y si al mismo tiempo México pudiera convertirse en una próspera monarquía, yo no conozco algún arreglo que pudiera ser más ventajoso para nosotros.<sup>26</sup>

### *El desenlace*

Poco tiempo después de haber ocupado el puerto de Veracruz, los comisionados de Francia, España e Inglaterra estaban en negocia-

<sup>25</sup> Phillip Guedalla, *The Second Empire: Bonapartism, the prince, the president, the emperor*, London, Constable, 1922, p. 321. El hermano de autor (Henry) fue durante años secretario del Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos en Londres y uno de los más agresivos escritores en la prensa defendiendo, en los años setenta y ochenta, los derechos de los acreedores y evitando que otras inversiones británicas se estableciesen en la república, sin que antes se hubiese arreglado con las autoridades mexicanas el tema del servicio de la deuda.

<sup>26</sup> Lord Palmerston, “On the advantages of monarchy in Mexico and an independent south”, February 19, 1862, *Russell Papers*, en Harold Temperley y Lillian Penson, *Foundations of British foreign policy. From Pitt 1792 to Salisbury 1902*, London, Frank Cass, 1966, p. 295.

ciones con Manuel Doblado, el secretario de Relaciones Exteriores del gobierno liberal. El resultado fue un acuerdo llamado los "Preliminares de La Soledad" donde claramente se expresaba que México tenía un gobierno constitucional, que las potencias no pretendían atentar contra la integridad de la república y que las fuerzas expedicionarias podrían ocupar plazas en terrenos menos insalubres. El sentido del artículo primero implicaba el reconocimiento de la existencia de un orden legal en la república encabezado por el presidente Benito Juárez, lo anterior marcaba un gran contraste con la posición asumida por la Convención de Londres.<sup>27</sup> Las potencias habían encontrado un interlocutor viable para negociar una solución a las reclamaciones; el texto de los Preliminares eliminó, por de pronto, el enfrentamiento militar entre las tres potencias europeas y las tropas mexicanas. Doblado no pudo conseguir de los representantes extranjeros la devolución de la Aduana de Veracruz, manejada desde un principio por oficiales británicos. Desde el momento del desembarco y de acuerdo con las condiciones de la Convención Dunlop, Charles Wyke había girado instrucciones para que se separaran y se remitieran a Europa los fondos previamente hipotecados y pertenecientes a los tenedores tanto de la Deuda de Londres como de la Convención Inglesa.

Todo el sentido que estaba adquiriendo la intervención europea en México y el giro que las negociaciones diplomáticas habían tomado resultaban muy parecidos a las intenciones políticas de las potencias y acerca de los recursos militares, datos todos estos que vía correspondencia había recibido Doblado con más de un año de antelación. En abril de 1862, Saligny desconoció el hecho de las negociaciones bilaterales y el sentido particular de los Preliminares de La Soledad. A partir de este momento, la alianza entre las potencias europeas se vio interrumpida poniendo fin a una empresa conjunta que duró seis meses, teniendo como objetivos explícitos adquirir los medios necesarios para la reanudación de pagos de la deuda,

<sup>27</sup> Artículo 1o.: "Supuesto que el gobierno constitucional que actualmente rige en la república mexicana ha manifestado a los comisarios de las potencias aliadas que no necesita el auxilio que tan benévola mente han ofrecido al pueblo mexicano, pues tiene en sí mismo los elementos de fuerza y de opinión para conservarse contra cualquier revuelta intestina, los aliados entran desde luego en el terreno de los tratados para formalizar todas las reclamaciones", en Ernesto de la Torre *et al.*, *Historia documental de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, t. II, p. 315-316.

resolver el problema de las reclamaciones de sus nacionales contra el gobierno mexicano y la cuestión de qué hacer y qué significaba la existencia de la administración juarista. De manera retrospectiva Doblado retrató muy bien la intención detrás de la ruptura diplomática y el sentido de la Convención de Londres:

Los sucesos todos de la invasión revelan de la manera más clara que los gobiernos europeos que tomaron parte en tan aventurada empresa lo hicieron engañados por infieles y mentidos informes, estimando que la actual situación de la república distaba poco de la de tiempos de Fernando Cortés [...]. Al fin las intrigas de Saligny y los traidores mexicanos que trabajaban con él en Europa dieron frutos, y el día 31 de octubre del año próximo pasado se firmó en Londres uno de esos actos que la diplomacia sabe preparar en términos tan vagos que así cuadran a la guerra defensiva más justa, como a la que tiene por objetivo la partición de un país, la destrucción de una nacionalidad. Ninguno de los gobiernos signatarios de la Convención de Londres la hizo saber oficialmente al gobierno mexicano, ninguno de ellos declaró la guerra a la república, ninguno de ellos hizo proceder la invasión armada del territorio mexicano de alguna comunicación dirigida a exigir la reparación de agravios y la protección de los nacionales con cuyo pretexto se firmó aquel documento.<sup>28</sup>

A partir del rompimiento con el comisionado francés y la retirada de las tropas españolas comandadas por Juan Prim, Wyke reinició sus negociaciones para llegar a un acuerdo sobre el servicio de la deuda mexicana, conveniente para ambos gobiernos y para los acreedores ingleses. Podemos señalar que los trabajos de Wyke posteriores a abril de 1862 constituyeron una respuesta colateral al proyecto del ministro del gobierno de Lincoln en México, Thomas Corwin, en el sentido de que su país podría ofrecer un crédito al gobierno de Juárez para que éste pagara los intereses adeudados y el gobierno británico se comprometiera a desvincularse de la intervención tripartita y salir de la república.<sup>29</sup> Wyke y Doblado con-

<sup>28</sup> *Relato del general liberal Manuel Doblado, secretario de Relaciones Exteriores sobre los principios de la intervención de Francia en México*, México, 1863 (manuscrito), Archivo Manuel Doblado, Universidad de Guanajuato, f. 6, 10, en Silvestre Villegas Revueltas, "Política y diplomacia en Manuel Doblado. Un acercamiento", p. 380, en Virginia Guedea y Jaime Rodríguez (eds.), *Cinco siglos de historia de México*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Universidad de California, Irvine, 1992.

<sup>29</sup> Para mayor información consúltense los trabajos de Marcela Terrazas sobre la actuación de Corwin y la relación bilateral México-Estados Unidos.

cluyeron un acuerdo llamado la Convención de Puebla, misma que es considerada en este artículo como la última negociación directa y oficial entre un diplomático británico y las autoridades republicanas de México por un periodo de 21 años. ¿Cómo surgió la idea de dicha convención? Una lectura detenida de la correspondencia de Wyke respecto de México muestra un cambio en sus juicios, no precisamente acerca del carácter “bohemio y tropical” del país y de los tortuosos procedimientos seguidos por los políticos mexicanos, sino un verdadero entendimiento de la necesidad de buscar una solución al problema del pago de la deuda y sobre todo en la promoción de otros intereses británicos distintos a los de los tenedores de bonos, más acordes a la expansión del comercio mundial que fomentaba la industria y la banca británicas.<sup>30</sup> La perspectiva del diplomático igual que la del general Prim, estaba en oposición a la invasión unilateral llevada adelante por las fuerzas napoleónicas, sobre todo cuando éstas cobijaron a distinguidos miembros de las gavillas conservadoras y cuando Saligny exigió el pago de los bonos Jecker, enorme suma que afectaba directamente los recursos que debían cubrirse respecto a los acreedores británicos y españoles. Paradójicamente, para el momento político que significaba la intervención, su actuación resultaba contraria a la política exterior que estaba siendo concebida en Londres relativa a los asuntos mexicanos. Podemos afirmar que a lo largo de 1862, los procedimientos de Wyke estuvieron en conflicto con los compromisos políticos que, con Francia y particularmente frente a un año donde la norma fueron los triunfos de las fuerzas confederadas y la posible caída de la ciudad de Washington tenía el gobierno liberal de la Gran Bretaña. Asimismo y como ya se señaló páginas atrás, el premier Palmerston que conocía bien los asuntos mexicanos y el balance de fuerzas en el continente americano vio una coyuntura que pudiera ser ventajosa para los intereses del reino; Russell aconsejaba prudencia.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Véase lo que propone Patrick O'Brien y Geoffrey Allen Pigman, “Free trade, British hegemony and the international economic order in the nineteenth century”, *Review of International Studies*, v. 18, n. 2, 1992, p. 92, y, en la misma revista, Susan Strange, “Finance and capitalism: the city's imperial role yesterday and today”, *op. cit.*, v. 20, n. 4, 1994, p. 408.

<sup>31</sup> Kenneth Bourne analizando la visión multilateral de los gobiernos británicos en competencia con otras potencias indicó sobre la problemática que rodeaba la cuestión mexicana lo siguiente: “The resolution of the Central American Question [1850] marked the end of

Wyke informó al Foreign Office acerca de un acuerdo preparado por él mismo y por Manuel Doblado, en el cual México recibiría 11 millones de dólares de los Estados Unidos a una tasa del 6%. El préstamo sería garantizado por tierras baldías en el norte de la república y por los montos que se recaudaran como producto de la venta de bienes muebles e inmuebles resultantes de la nacionalización de propiedades eclesiásticas. Un bono inmediato de dos millones de dólares cubriría las reconocidas reclamaciones británicas; una segunda clase de reclamantes tendría que negociar sus demandas las cuales serían analizadas por una comisión anglo-mexicana. El veredicto de ésta pondría punto final al asunto.<sup>32</sup> Tanto los tenedores de bonos de la Deuda de Londres como de la deuda convenionada, llamada Convención Inglesa, recibirían el 59% de los ingresos que como resultado del impuesto a la exportación fueran recolectados en las aduanas de Tampico y Veracruz. Ello exclusivamente por un periodo de doce meses. El porcentaje de dichos fondos con hipotecarse era independiente de otros derechos que los acreedores tenían y que ya habían sido comprometidos de acuerdo con lo estipulado en previas convenciones, pero que no habían sido recolectados porque pertenecían a las aduanas mexicanas localizadas en la costa del océano Pacífico. Anteriormente, Wyke le había informado a Russell que en esta región geográfica los gobiernos mexicanos nunca habían ejercido un control efectivo y tampoco tenían una influencia política sobre las autoridades locales o sobre las casas comerciales. Ambos intereses, como factores de poder, obtenían grandes ganancias a través del contrabando, por lo que la Convención de Puebla era también un medio para obligar a

any idea of a direct confrontation with the United States on her own continent [...]. But this did not stop him [Great Britain] from keeping a look-out for some indirect means of checking American strength. One way was to encourage some other power, like France to try it". Asimismo respecto del tema de la guerra de Secesión el mismo autor señala: "Opinion in Great Britain as well as in America had long anticipated the Collapse of the Union. Some, like Palmerston had looked forward it as a consolation for the failure of British opposition to American expansion", en *The foreign policy of Victorian England (1830-1902)*, Oxford, Clarendon Press, 1970, p. 91-92.

<sup>32</sup> El tema de las reclamaciones británicas en contra de México, aunque tuvo su primera convención en el acuerdo Mackintosh-Bocanegra de 1842, hacia el tiempo de la Intervención Francesa éstas comenzaron a discutirse entre 1866 y 1867, al final del imperio de Maximiliano. El veredicto terminante tuvo lugar hasta 1894, ya en pleno Porfiriato. La mayoría de las acusaciones se desecharon y la minoría restante tuvo que conformarse con un pago ¡en bonos al portador!

aquellas autoridades locales a someterse a formas de control por parte del gobierno central. Señalaba que en el sentido de asegurar el correcto cumplimiento de la Convención de Puebla y porque, además, los acreedores necesitaban de una garantía segura para el pago puntual de las deudas, el gobierno de Juárez finalmente había accedido a cumplir con un artículo adicional. Éste estipulaba que, cuando en una aduana en particular un inspector británico o un agente de los tenedores de bonos no recibiera el dinero que por la Convención de Puebla le correspondía a la parte británica, inmediatamente podría solicitar el refuerzo de la Marina de Su Majestad Británica. La ocupación militar del puerto en cuestión continuaría hasta que el oficial británico y las autoridades del gobierno mexicano consideraran que las condiciones de la localidad eran seguras para una reanudación de los pagos y el restablecimiento del orden.<sup>33</sup> Wyke consideraba a la Convención de Puebla como una espléndida oportunidad de hacerse de poder, sobre el único medio que tenía el gobierno mexicano de pagar sus deudas. El situar oficiales británicos en los puertos mexicanos era una garantía para la correcta implementación del acuerdo; asimismo podrían ser ellos los principales promotores de nuevas inversiones y del fortalecimiento del intercambio comercial.

El proyecto de Wyke sí estaba en concordancia con las principales ideas de las instrucciones diplomáticas que más de un año atrás habían sido elaboradas por Russell: el auténtico pago de la deuda y ver a un México próspero como resultado de un multilateral intercambio comercial. Ello era concebido como esencial para el incremento de los ingresos federales y por ende como la mejor forma de regularizar los montos hipotecados para el servicio de la deuda. Por otro lado, la existencia de un inspector británico en todas las aduanas marítimas, con el poder suficiente para solicitar refuerzos militares de la armada inglesa era un triunfo diplomático de Wyke, que difícilmente pudiera ser repetido con posterioridad. Ni durante la ocupación francesa ni después del triunfo republicano los gobiernos mexicanos volvieron a conceder tal interferencia en asuntos considerados prioritarios y propios de la administración

<sup>33</sup> Carta de Wyke a Russell, ciudad de México, 29 de abril de 1862, en Gloria Grajales, *México y la Gran Bretaña durante la Intervención, 1861-1862*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1962 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano), p. 200-204, 209-210.

federal. Lo negociado en la Convención de Puebla era una flagrante violación a la soberanía del país, pero 1862 era tiempo de guerra, tanto para concesiones como para oportunidades.

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

Dos meses después de haber enviado las explicaciones del caso, la postura del gobierno británico fue no aprobar la Convención de Puebla, esencialmente porque aducía que el citado acuerdo incluía la participación de una tercera potencia, los Estados Unidos, los cuales divididos en dos facciones estaban librando una guerra civil que por el momento no se le veía término. En este sentido el cumplimiento de la convención estaría garantizada por el gobierno de Lincoln cuya existencia —hacia 1862— resultaba incierta. Más aún, el acuerdo con México “está entretejido con otro tratado [Corwin-Doblado] cuyas condiciones no son del todo conocidas por el gobierno de su majestad, las cuales en caso de entrar en operación posiblemente afectarán la integridad e independencia de México”.<sup>34</sup> Esto era sin duda un poderoso argumento que preocupaba a la Gran Bretaña: la nada remota posibilidad de otro engrandecimiento de los Estados Unidos a costa de México, debido a una suspensión de pagos en los créditos estadounidenses negociados por Corwin, cosa que se daba por segura, de acuerdo con la experiencia que de los años treinta a la fecha tenían los ingleses. La réplica de Russell subió de tono al advertirle a Wyke que de ninguna manera estaba autorizado para seguir al gobierno

<sup>34</sup> Carta de Russell a Wyke, Londres, 27 de junio de 1862, FO.50.323.

de Juárez, en el caso de que su administración mudara el asiento de los poderes a otra parte del país.<sup>35</sup>

Las últimas instrucciones significaban una desautorización completa y una ruptura con el régimen de Juárez. Hacia finales de 1862 Charles Wyke fue solicitado para que regresara a Europa. Manuel Doblado renunció a su puesto de secretario de Relaciones Exteriores argumentando que por el momento, el trabajo diplomático estaba cancelado. Subrayaba que si no queríamos parecernos “a los chinos o marroquíes” la única alternativa que tenía el gobierno mexicano era confrontar la intervención de los ejércitos franceses, aventura que contaba con el apoyo moral y financiero de la Gran Bretaña, amén de otras potencias.

Los temas discutidos en este artículo revelan que las consecuencias inmediatas de la guerra de Reforma provocaron que el gobierno de Juárez llegara a una situación de suspensión de pagos respecto de sus deudas, internas como externas, convenciendo a los gobiernos de España, Francia y la Gran Bretaña de la necesidad de intervenir militarmente en México “para poner orden y cobrarse”. Más de tres décadas de levantamientos militares, de cambios de sistema de gobierno y de la vigencia de distintos textos constitucionales les mostraban a los europeos que los gobiernos mexicanos, indistintamente de que hubiesen sido federales o centralistas, liberales o conservadores eran incapaces de imponer un clima de estabilidad y un verdadero Estado de derecho en la república. Peor aún, en su óptica había el convencimiento de que las administraciones mexicanas actuaban objetivamente para incumplir con los términos de las convenciones referidas al pago de la deuda. Desde el inicio de la guerra civil en 1858 fue adquiriendo cuerpo la idea de establecer en México una monarquía con títulos legales, ésta era vista como la opción conveniente para terminar con la inestabilidad reinante en el país. La forma como comprendían las cancillerías en Europa la problemática situación mexicana era fundamentalmente contraria al desarrollo de sus intereses económicos al tomarse en cuenta la competencia que a nivel mundial se desarrollaba entre las potencias. Charles Wyke descifró el error de “intervenir y cobrarse” pero los mexicanos verdaderamente habían faltado a sus compromisos y, por otro lado, el momento internacional insuflaba

<sup>35</sup> Carta de Russell a Wyke, Londres, 1 de agosto de 1862, FO.414.25.

los ánimos europeos para mellar el coto estadounidense. Entre el tiempo de la Convención Dunlop (1859) y el triunfo republicano de 1867, tomando en cuenta el lenguaje de los documentos oficiales europeos, Juárez y su gobierno transitaron de un ninguneo, a buscar el análisis jurídico para contrarrestar las implicaciones de la política de Estado juarista que acabó con el carácter de convención diplomática que tenían las deudas de México con sus acreedores extranjeros. Un *impasse* con la Gran Bretaña perduró hasta 1884, aunque los asuntos a las inversiones en infraestructura y el comercio se normalizaron paulatinamente después de 1872. Para finalizar vale la pena recordar, como ha escrito Leslie Bethell, que la confianza de Whitehall relativa a Latinoamérica y México en particular nunca se restauró a cabalidad. Ello se debió a las rotundas crisis económicas en Sudamérica y, por otro lado, al marco constitucional de 1917 y a la posterior nacionalización de la industria petrolera mexicana. La suspensión de pagos en 1982 vino a confirmar dichos temores y todavía hoy se le considera como un ejemplo contemporáneo de la irresponsabilidad que ha caracterizado a los gobiernos latinoamericanos, además de la recurrente inestabilidad económica de la región.