

EL CANAL INTEROCEÁNICO Y LA RIVALIDAD
ANGLO-NORTEAMERICANA RESPECTO A MÉXICO Y
CENTROAMÉRICA EN 1850-1860.
LOS TRATADOS CLAYTON-BULWER

La rivalidad entre Inglaterra —el poder mundial— y Estados Unidos —el poder regional— respecto a Latinoamérica fue constante desde que acaecieron los primeros movimientos de independencia en las antiguas colonias españolas. Esta rivalidad sufrió cambios a lo largo del siglo XIX y los puntos de discrepancia fueron muchos. Sin embargo, en la década que corre entre 1850 y 1860 hizo crisis en un tema: la apertura de un canal que comunicara el Océano Atlántico con el Pacífico, canal sobre el que ya había escrito Humboldt y cuya realización se había vuelto esencial para la economía europea y norteamericana.

El propósito de este artículo es exponer las difíciles relaciones de confrontación que surgieron entre Estados Unidos y la Gran Bretaña con motivo de este proyecto, cuando las conquistas territoriales pasaron a ser secundarias y subordinadas a los proyectos de comunicación marítima. Por ejemplo, era importantísimo para Inglaterra mantener su autoridad en la costa de "Mosquito", y no tanto por afán de colonizar esa zona, sino más bien para impedir que Estados Unidos construyera el canal en Nicaragua. E incluso, las adquisiciones territoriales en México y Centroamérica llegaron a ser valiosas en cuanto favorecieran la apertura de una vía de comunicación marítima.

En la obra de Barnard¹ se hace referencia a esta rivalidad, en la cual los británicos aún mantenían una ventaja considerable, que no obstante su vigor se iba a reducir paulatinamente. Estados Unidos prefería abrir el canal de Tehuantepec, antes que en la América Central, pues, decía el teniente Maury:

debido al curso de los vientos, la dirección de las corrientes y otras circunstancias físicas, los comerciantes británicos están diez días antes que nosotros (los norteamericanos) en todos los mercados del mundo, excepto en aquellos del Mar Caribe y del Golfo de México... Sin embargo, a pesar de esta desventaja en su competencia con Inglaterra, Estados Unidos ha estado ganando terreno paulatinamente en los últimos cincuenta años y se está acercando su llegada a los mercados. Pero, cortando por este istmo, el "Tío Sam" solamente tendrá que dar la vuelta a la esquina, mientras Inglaterra continuará estando lejos. Por lo tanto, en vez de encontrarnos frente a los ingleses en desventaja por unos días

¹ *The Isthmus of Tehuantepec: being the results of a Survey for a Railroad to connect the Atlantic and Pacific Oceans, made by the Scientific Commission under the Direction of Mayor J. G. Barnard. Arranged and Prepared for the Tehuantepec Railroad Company of New Orleans, by J.J. Williams, New York, D. Appleton & Company, 1852.*

En adelante se cita como *The Isthmus of Tehuantepec*.

de navegación en los viajes a la India o a China y aún a nuestra propia costa del Pacífico, la situación cambiará y tendremos a nuestro favor veinte o treinta días...²

Así pues, el punto de vista norteamericano consistió en comparar las ventajas que adquirirían frente a Inglaterra con la apertura del canal, independientemente de que este país también las alcanzara, ya que de "Liverpool a Cantón vía Panamá tardarían cincuenta días. Mientras por Suez el viaje era de cincuenta y cuatro y por Tehuantepec sólo de cuarenta." Sin embargo, Estados Unidos saldría mucho más beneficiado que su rival si se llegara a utilizar el istmo mexicano. Y es que, en su concepto:

la ruta de Tehuantepec era, de todas las vías propuestas para comunicar el Océano Pacífico con el Atlántico, la única verdaderamente norteamericana, por ser la única absolutamente controlada por nuestras posesiones en el Golfo de México y no estar cercana a ninguna posesión inglesa. Además —razonaba— en caso de guerra con la Gran Bretaña —por la vía de Nicaragua o Panamá— nuestros navíos estarían expuestos al fuego a boca de jarro desde los fuertes ingleses en Jamaica, mientras cualquier número de hombres y provisiones podría en cualquier momento ser enviado de Nueva Orleans a la boca del Coatzacoalcos...³

En aquella época, para norteamericanos y europeos, México formaba parte de América Central, y este concepto geográfico se evidenciaba cuando se trataba el problema de la apertura del canal. Siguiendo tal criterio, la zona de Tehuantepec quedaba integrada a la región centroamericana, que concluía en Panamá. Por todo lo anterior, cuanto en materia de concesiones o tratados ocurría en un país, se reflejaba en los otros. Entre Nicaragua y México, por ejemplo, había una interdependencia, como resultado de los conflictos entre ingleses y norteamericanos. Es cierto que en la América que ahora denominaríamos Central había una influencia predominantemente inglesa, pero también existía presión británica en México, de tal forma que entre 1850 y 1860 no fue posible construir en Tehuantepec un paso marítimo debido a que Inglaterra no llegó a un acuerdo con Estados Unidos sobre esta obra, seguramente porque consideró que favorecería más a Estados Unidos que a sus propios intereses, y lo mismo acaeció con los demás países europeos con poderío en los mares —como fue el caso de Francia— hasta cierto punto supeditados en su política internacional a la de Gran Bretaña.

Por eso, Napoleón III, que se opuso a las ambiciones territoriales de Rusia y de Estados Unidos, y siguió la corriente de Tocqueville y de Chevalier —como casi todos los diplomáticos franceses de su época— quiso convertir a México "en la Constantinopla de América". Había leído con atención al obra de Chevalier —publicada en 1844 en París— y él mismo

² *The Isthmus of Tehuantepec...*, pp. 129-130.

³ *The Isthmus of Tehuantepec...*, pp. 131, 133.

⁴ Para Christian Sheffer, historiador francés, el término América Central comprendía todo el territorio de México, Yucatán y las islas del Caribe. *Los orígenes de la intervención francesa en México. (1858-1862)*, trad. al español, Ed. Porrúa, México, 1963, pp. 15 y 16.

había escrito en 1846, al salir de la cárcel, un folleto sobre el canal de Nicaragua.⁵ Maury, el teniente norteamericano, tuvo una entrevista en 1860 con Napoleón III, en Biarritz, durante la cual éste mostró un profundo y minucioso conocimiento de la situación de Estados Unidos, México y los demás países centroamericanos. “Después de lo que le expuse —escribió—, Napoleón me dio la impresión de que conocía toda clase de detalles, más que yo; volvió al tema de las fortificaciones del Morro, las de Florida, las exportaciones e importaciones de Galveston y Matamoros... Me preguntó sobre la población de Texas...”⁶ Napoleón III comprendía que la apertura de un canal en Tehuantepec, Nicaragua o cualquier otro lugar de la zona era más favorable para Estados Unidos que para Europa y apoyó plenamente la política inglesa, a fin de que no se llevara a cabo el proyecto.

1. Para México lo relativo a la apertura del canal en Tehuantepec —como es sabido— principia con concesiones administrativas, que tenían, por lo tanto, carácter revocable, eran anulables o estaban sujetas a caducidad por incumplimiento del concesionario. Se trataba de convenios semi-privados cuya naturaleza jurídica estaba en los linderos que separan al derecho público del privado. Sin embargo, por presión de Estados Unidos, se procuró elevarlas al rango de tratados internacionales, y así sucedió en 1853, cuando en el de la Mesilla, se incluyó la concesión Sloo en el artículo VIII. Lo curioso es que las dos concesiones que se otorgaron en esa época, la Garay y la Sloo, estuvieron unas veces en manos de estadounidenses y en otras ocasiones pertenecieron a británicos, merced a cesiones, traspasos, garantías sobre préstamos u otro tipo de transacciones.

Lo cierto es que los norteamericanos se vieron limitados en sus aspiraciones debido a las presiones británicas y por eso no se cumplió en absoluto con el artículo VIII del Tratado de la Mesilla, ni el Congreso mexicano ratificó el tratado de 25 de enero de 1851, celebrado entre Estados Unidos y México, sobre la apertura de un canal en Tehuantepec.

En este último caso, el presidente Mariano Arista dictó un decreto anulando de pleno derecho el acuerdo del presidente Salas, de 5 de noviembre de 1846, y cuando el 7 de abril de 1852, el Congreso mexicano, casi por unanimidad, rechazó el tratado —ya ratificado por el Senado norteamericano el 7 de marzo de 1851— Arista expuso a Webster, entonces secretario de Estado, que “...el poseedor actual de la concesión anulada... posiblemente no haya gastado más de cien dólares en su trabajo...”⁷

La fuerza del gobierno mexicano —sin que esta afirmación sea dicha

⁵ Michel Chevalier escribió su folleto *L'Isthme de Panama*, Paris, 1844. Napoleón III publicó al salir de la cárcel francesa, en donde leyó mucho, su folleto *Canal of Nicaragua, or A Project to Connect the Atlantic and Pacific Oceans by Means of a Canal*, bajo las siglas de N.L.B., en Inglaterra, 1846. También se debe recordar que Fernando de Lesseps, primo de la Emperatriz Eugenia, concluyó con éxito el Canal de Suez.

⁶ Bock, Carl C., *Prelude to Tragedy*, Philadelphia, 1966, p. 48. Esta obra es de especial interés en cuanto a la situación diplomática previa a la alianza tripartita y a la intervención francesa en México.

⁷ Manning, William R., *Diplomatic Correspondence of the United States. Inter-American Affairs. 1831-1868. IX. México 1848-1860*. Washington, 1937, P. 395.

en demérito de Mariano Arista— radicaba, entre otros factores, en la presencia británica. Existía el importantísimo precedente, conocido por todos, de que los diplomáticos mexicanos habían logrado que en los tratados de Guadalupe-Hidalgo no quedara estipulada la apertura del canal interoceánico de Tehuantepec, invocando ante Nicholas P. Trist que la concesión Garay estaba entonces en manos de dos súbditos británicos, Manning y Mackintosh, y por eso el problema envolvía a otra potencia. Por tal razón y, además, porque el gobierno norteamericano sabía bien que Inglaterra y Francia verían este problema del canal con muy malos ojos, los norteamericanos no insistieron en sus pretensiones.

El 15 de julio de 1851, Manuel Payno, encargado de negocios de la legación de México ante la Gran Bretaña, expuso al vizconde de Palmerston lo siguiente:

El infrascrito, Encargado de Negocios de México, tiene el honor de presentar sus cumplimientos a S.E. el señor Vizconde de Palmerston, Secretario de Estado para los Negocios Extranjeros de S.M. la Reyna de la Gran Bretaña y conforme a las instrucciones que ha recibido de su Gobierno para a tratar el asunto de Tehuantepec.

Desoso el Gobierno de México de que en el territorio de la República se realicen obras materiales de grande importancia acogió favorablemente una solicitud del ciudadano mexicano D. José Garay en que prometía abrir en poco tiempo una comunicación en el Istmo de Tehuantepec por navegación y por donde no fuese conveniente por medio de un ferrocarril; y concedió por decreto de lo. de marzo de 1842 el privilegio a Garay para que emprendiese tal obra. El 28 de mayo de 1842 llegó a Tehuantepec una comisión de ingenieros enviada por Garay, la cual practicó un reconocimiento y publicó sus trabajos posteriormente en idioma inglés, en Londres. Dos años y medio transcurrieron sin que la obra de comunicación comenzase y expiró el plazo concedido en el decreto respectivo y las prórogas que obtuvieron los interesados... Don José Garay vino a esta ciudad, permaneció algunos meses en ella buscando accionistas y no habiéndolos encontrado regresó a México y cuando las hostilidades con los Estados Unidos comenzaron, la casa inglesa de los señores Manning y Mackintosh, que se decía dueña de los derechos y acciones de Garay, entabló con el Gobierno la cuestión de que no había cesado el privilegio, a la vez que el mismo Gobierno ha sostenido que no habiéndose comenzado los trabajos, perdieron sus derechos los representantes de Garay. Posteriormente, las casas de Manning y Mackintosh y Garay, seguramente por venta, transacción o convenio se desprendieron de este negocio, que pasó a D. Pedro A. Hargous, socio de la casa norteamericana de Hargous Brothers de N. York. El hecho práctico es que durante ocho años lo único que se ha hecho es cortar las ricas maderas del Istmo y venderlas sin dar paso ninguno a las obras, y que este negocio que el Gobierno acogió y protegió con la mejor buena fe no ha sido más que un objeto de aisladas especulaciones que han ocasionado contestaciones y disgustos al Gobierno y que lo han puesto a veces en peligro de que se alteren las relaciones de armonía y buena inteligencia que tiene con las principales naciones, pues cada uno de los negociantes a cuyas manos ha

pasado el privilegio se ha permitido hacer protestas y reclamaciones pretendiendo apoyarse en la fuerza física y moral de su respectivo Gobierno. Ésta es muy en compendio la historia del negocio de Tehuantepec que el infrascrito ha creído conveniente referir en pocas líneas con toda franqueza a S. E. el Vizconde de Palmerston.

Una vez que los derechos y acciones de Garay pasaron a poder de ciudadanos americanos, el Gobierno de México quiso cortar la disputa que de hecho existía ya con los poseedores y pensó que, pues el negocio no podía deshacerse sin graves inconvenientes, era mucho mejor asegurarlo por medio de un tratado que comprometiera la fe del Gobierno de los E.U. y alejara el pretexto de ruinosas especulaciones, no sobre la empresa de abrir la comunicación, sino sobre una grande y fértil parte del territorio mexicano.

En 23 de julio de 1850 se celebró un tratado entre el Gobierno de México y el de los Estados Unidos para asegurar con una mutua protección de ambas naciones la realización de una obra de tan grande importancia y de cuya posibilidad no se pone en duda según los reconocimientos practicados. El infrascrito está impuesto que Su Exc. el señor Vizconde de Palmerston está ya bien informado por el señor Percy Doyle tanto de los términos del tratado como de las modificaciones y enmiendas hechas en él por el Gobierno de México, y por esa razón no le acompaña una copia. Conforme a la constitución de ambas Repúblicas este tratado debía aprobarse o reprobarse por las Cámaras. En el Senado de los Estados Unidos ha sido ya aprobado y en las Cámaras de México se ha diferido por haber terminado el período de sesiones.

El infrascrito no puede calcular si el tratado recibirá la aprobación del cuerpo legislativo de México y cuáles serán los acontecimientos que sigan en caso de una aprobación, pero sí juzga sin temor de equivocarse que sufrirá una fuerte oposición en las Cámaras. La historia de la colonia de Tejas que en su principio ofrecía tan halagüeño porvenir a la República y después fue la causa de desgracias y de dificultades sin cuento está muy reciente todavía y los hombres públicos que piensen un poco en el porvenir, tratarán de evitar que las invasiones del Norte se reproduzcan por las fronteras del Sur de la República. La clase de gente que comience a poblar los terrenos del Istmo de Tehuantepec donde tanta facilidad hay para el comercio, para la agricultura y quizá también para el trabajo minero, debe ser de la misma clase que la que va a California, a N. México y a Tejas. Una vez que haya un número de pobladores de diferente idioma, de diferente religión y costumbres, en vez de amalgamarse con la población mexicana muy poco numerosa y compuesta en una parte de indígenas que no hablan ni el idioma español, proclamara la independencia y entonces acaso ni la fuerza física y moral del Gobierno de los Estados Unidos será bastante para reprimir un movimiento semejante. El Gobierno de México ha creído que un peligro tal se disminuía notablemente por medio del tratado, pero caso de que éste sea aprobado por el cuerpo legislativo mexicano, desea otra garantía más, y la que consideraría como muy importante y es la de obtener de la Inglaterra, de la Francia y de la España una garantía para que el tratado que se haga subsista cualquiera que sean los acontecimientos políticos que sobrevengan entre México y los Estados Unidos. La garantía podría reducirse, primero, a que la

comunicación que se abriese, ya por medio de un canal o ya por ferrocarril, fuese para provecho de todo el mundo y no para el de un determinado Gobierno, y, segundo, que a México, que ha facilitado su territorio para tal empresa, se le conservase en la posesión de ese mismo territorio.

La actual administración de los E.U., conducida por respetables funcionarios, contrarios a las ideas de agregación que reinan en una parte de los ciudadanos de esa República, no ha podido menos que convenir en que México desea lo que es justo y razonable y el infrascrito puede hasta ahora asegurar a S.E. el Vizconde de Palmerston, Secretario de Negocios Extranjeros de S.M.B. que ningún inconveniente tendría el Gobierno de los E.U. para aceptar la garantía de S.M.B. que le asegurase al comercio del mundo y a México el goce pacífico y tranquilo de esa nueva comunicación entre la Europa y la Asia, pasando por una de las más bellas porciones del territorio mexicano. La República de México se complace en recordar que desde el principio de su existencia política ha recibido los más cordiales testimonios de aprecio de parte de la Inglaterra, y por esto el infrascrito en esta ocasión no duda que S.M. la Reyna de la Gran Bretaña, sin perjudicar a los intereses de sus ciudadanos ni al sabio sistema que en política se haya propuesto seguir, tendrá una buena ocasión de ejercer su influjo benéfico en el asunto de Tehuantepec y de que, desapareciendo los temores que ahora existen entre los mexicanos se dé, bajo auspicios felices, principio a una obra de tan grande importancia que indudablemente llevará a efecto en poco tiempo la conocida actividad del pueblo norteamericano.

El infrascrito debe repetir a S.E. el Vizconde de Palmerston, Secretario de Estado para los Negocios Extranjeros de S.M.B. los testimonios de su particular consideración y aprecio.⁸

El texto anterior — en el que Payno comete algunos pequeños errores de información — constata el enorme interés que despertaba en Inglaterra el tema del canal de Tehuantepec y el afán que mostraba en conocer todos los tratados o cesiones que hiciera el gobierno mexicano, fuera con particulares norteamericanos o con su gobierno. Para entonces ya se había firmado el tratado **Clayton-Bulwer** — al que me referiré más adelante — y se debe subrayar que Percy Doyle, representante británico acreditado en México, tenía copia de todo documento⁹ y mantenía informada a su cancillería de cuanto hacía Estados Unidos a este respecto.

2. El 2 de mayo de 1849, siendo Clayton secretario de Estado dirigió una nota a George Bancroft, entonces su ministro en Londres, para que conversara con el canciller británico y averiguara cuáles eran las pretensiones de su gobierno en el llamado reino de Mosquito y en el río de San Juan, sobre todo, si pretendía mantener allí fortificaciones militares, y le

⁸ Public Record Office. F.O. -50-248-XIK 2158.

⁹ Hubo dos tratados que incluyeron el tema del canal: el de 22 de junio de 1850, que no se ratificó por el Senado norteamericano ni por el Congreso mexicano y al cual parece referirse Payno, y el de 25 de enero de 1851, que sí se ratificó por el Senado de Estados Unidos y fue rechazado por el Congreso mexicano el 7 de abril de 1852.

dijera que en opinión de los norteamericanos la región era habitada tan sólo por una tribu salvaje, sin verdadero gobierno y sometida a la soberanía de Nicaragua o, en cualquier caso, de otro Estado centroamericano, porque desde que España dejó de gobernar a sus colonias en México y Centroamérica, los nuevos Estados se declararon soberanos y se constituyeron en repúblicas independientes. Asimismo que informara que Estados Unidos no pretendía adquirir territorios en esa zona, sino sólo derechos de tránsito, pero tampoco deseaba que Inglaterra u otra potencia marítima los hiciera suyos. Al mismo tiempo, Clayton dio instrucciones al representante norteamericano para que se dirigiera al encargado de negocios de Costa Rica en Londres, y le advirtiera que no firmara ningún acuerdo con Inglaterra, porque “la seguridad de los países americanos, tanto al norte como al sur, dependía de no ceder ante las agresiones extranjeras”.¹⁰

En la entrevista de Bancroft con Lord Palmerston —celebrada a mediados de agosto de 1849— éste negó firmemente que Inglaterra tuviera intenciones de colonizar territorios centroamericanos, y sostuvo que la ocupación del río y del puerto de San Juan y del reino de Mosquito era temporal, pero también que su interés en la apertura de un canal coincidía con el de Estados Unidos, por lo cual era mejor brindar apoyo a la política británica “para promover este asunto”. Bancroft no salió satisfecho de la entrevista.¹¹ Por otra parte, el encargado de negocios de Costa Rica le comunicó que su país nunca había pretendido anexarse el río San Juan —ya que pertenecía a Nicaragua— y sólo deseaba en todo caso una frontera “natural”; pero no objetó la ocupación británica del reino de Mosquito. Poco tiempo después Palmerston iba a anunciar que el gobierno británico retendría ese territorio.¹²

Clayton, en ese mismo mes de agosto de 1849, dio instrucciones a su ministro en Francia, Mr. Rives, para que fuera a Londres, se entrevistara con Palmerston y le diera seguridades de que Estados Unidos no deseaba tener fricción alguna con Inglaterra, pero que existía una demanda popular muy vigorosa y hasta incontenible en favor de la apertura de un canal entre los dos océanos y que Inglaterra era el obstáculo más serio para el logro de ese propósito, por sus designios en la América Central. Que Estados Unidos había logrado firmar un tratado con Nicaragua y sólo la posesión de los británicos en parte de su territorio impedía la construcción del canal. Solicitó subrayar que era indispensable la cooperación británica para el logro del proyecto, sin duda benéfico para todas las naciones marítimas si se establecía sobre bases de igualdad.¹³

Como no lograba ser recibido por Palmerston, Rives obtuvo informaciones que dilucidaron los propósitos de Inglaterra en el territorio de Mosquito y llegó a la conclusión de que ese país trataba de pulsar la opinión

¹⁰ *House Ex. Doc. 75, 1st. Sess. off 31 st. Cong., pp. 230-232, Washington, Government Printing Office.* En adelante se cita *House* (Cámara de Representantes, o sea, de Diputados).

¹¹ *House Ex. Doc., p. 222.*

¹² *House Ex. Doc., p. 236.* Agentes de Nicaragua manifestaron en Londres el deseo de anexar su país a Estados Unidos.

¹³ *Sen Ex. Doc. 27, 2nd. Sess. 32 nd. Cong., p. 13.* En adelante se cita como *Sen Ex.*

mundial —sobre todo la de las naciones con intereses marítimos— antes de tomar una decisión definitiva sobre la necesidad y oportunidad de abrir el canal en la América Central. Cuando finalmente, en septiembre de 1849, se entrevistó con Palmerston, éste le dijo que el rey de Mosquitos “era tan rey como usted o yo”, pero que ese territorio por más de un siglo había sido reconocido como un reino independiente y protegido como un Estado soberano por Inglaterra; que Nicaragua nunca había tenido la posesión de esas tierras, ni del río San Juan, ni solicitado que evacuaran la zona. Por tales motivos, cualquier tratado para abrir un canal sobre esa área, sin permiso de su país, sería visto como hecho con mala fe. Sin embargo, Gran Bretaña sólo deseaba que de llegar a construirse la vía interoceánica, fuera para beneficio de todas las naciones del mundo.¹⁴ El caso de los nativos de Mosquito —en su concepto— era sui generis, pues aunque conforme al derecho de gentes sólo tenían una posesión precaria sobre el territorio, hasta tanto una nación civilizada lo ocupara, Inglaterra siempre había reconocido que los aborígenes formaban un Estado independiente. Ante dichas explicaciones Rives entendió que Estados Unidos debería respetar a ese Estado protegido por Inglaterra, lo cual constituía un terrible obstáculo para la apertura de la vía marítima, tal como la concebían los planes norteamericanos.

Cuando el 30 de septiembre de 1849 Clayton se entrevistó en Washington con el representante inglés, insistió en lo necesario que sería lograr que la Gran Bretaña manifestara su acuerdo para construir el canal sobre bases de igualdad. Estaba presente el presidente Taylor y el punto de vista de los dos norteamericanos fue que era indispensable la cooperación de los dos países —sobre todo en cuanto al mencionado territorio de Mosquito— pues de otra manera ni Inglaterra ni Estados Unidos llevarían a cabo el proyecto. Incluso los llamados tratados **Hise** y **Squier** —entre Estados Unidos y Nicaragua— no tendrían facticidad sin la cooperación inglesa, ni serían ratificados hasta que ese país consintiera en la obra, ya que lo contrario equivaldría a una declaración de guerra.¹⁵

El 20 de octubre de 1849 Clayton dio instrucciones a Abbott Lawrence —nuevo ministro norteamericano acreditado ante el gobierno inglés— en las que insistía que Estados Unidos no deseaba ejercer un poder exclusivo sobre el canal, pero pretendía una vez más que Inglaterra liberara los territorios que obstruían su construcción, proponía celebrar un tratado mediante el cual quedara garantizada la libertad del canal y la independencia de Nicaragua, Honduras y Costa Rica, sin perjuicio de los derechos que los ingleses tuvieran frente a España y los indígenas de Mosquito, a condición de que no interfirieran en la construcción del paso interoceánico. Clayton expuso que en ese tratado los norteamericanos se comprometerían a “no colonizar, anexar, intervenir o fortificar cualquier parte del antiguo territorio de Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Honduras y el territorio

27. (Senado.)

¹⁴ *Sen. Ex. 27*..., pp. 20-22.

¹⁵ *British Blue Book on Central American Affairs for 1856*, pp. 3-5. En adelante citado como *British Blue Book*.

de Mosquito".¹⁶ Se advierte que Clayton no deseaba ocasionar un conflicto con Inglaterra, pero también es indudable el gran interés que mostraba en abrir el canal entre ambos océanos. El principio de que toda ruta interoceánica fuese abierta a todas las naciones se había expuesto en 1838; así lo declaró el príncipe Metternich respecto al canal de Suez, invocando como precedente el tratado de los Dardanelos.¹⁷

En noviembre de 1849, Lawrence se trasladó a Londres y se entrevistó con Lord Palmerston. Le reiteró que el gobierno de Washington no tenía ulteriores designios sobre la América Central, ni pretendía ejercer monopolio sobre el canal. Lord Palmerston respondió que Inglaterra no deseaba intervenir en los asuntos internos de esos países centroamericanos, ni menos aún en el control de un canal. La entrevista no alcanzó mayores resultados. Tanto Lawrence como Clayton sabían que Inglaterra era de hecho la dueña de las circunstancias y que sin su consentimiento no sería factible llevar a cabo la obra a través de Nicaragua, ni tampoco utilizando otras posibles rutas en diversas áreas de Centroamérica —incluyendo el istmo de Tehuantepec— por el gran poder que ejercía en Costa Rica, Guatemala y Belice.¹⁸

Poco después, como Lawrence enfermó, el gobierno británico consideró más conveniente que las negociaciones continuaran en Washington y fue designado sir Henry Bulwer para este cometido. Los ingleses no deseaban discutir sobre el territorio de Mosquito, que no estaban dispuestos a ceder; su propósito se ceñía a negociar la construcción del canal interoceánico, obra en la que aparentemente coincidían los intereses de ambos gobiernos. Para llevarla a cabo de común acuerdo se requería celebrar un tratado en el que los intereses norteamericanos —que consideraban urgente la construcción del canal— se vincularan a los de Inglaterra, encaminados a mantener sus posesiones en América Central.¹⁹

Belwer fue muy capaz de concentrar sus esfuerzos para expresar esos intereses sobre la base de que el canal fuera abierto a todas las naciones del mundo y ambas partes renunciaran a ejercer sobre él un poder exclusivo, así como a colonizar o intervenir en los asuntos domésticos de cualquier país centroamericano, o aprovecharse de cualquier posible tratado celebrado entre una de las partes con un Estado de la región, o pretender lograr cualquier privilegio exclusivo. El convenio implica que ambas partes deberían seguir la misma política respecto a los Estados centroamericanos, "escena constante de sospechas y rivalidades enojosas". Sobre tales principios se elaboró un proyecto de tratado, que fue aprobado por el gobierno británico y después por Clayton, por el gabinete de Taylor y posteriormente se sometió a la aprobación del Senado norteamericano.²⁰

Los hechos comprueban que Inglaterra favoreció y apresuró la firma del

¹⁶ *Sen. Ex. Doc.* 27, 2nd. Sess. 32nd. Cong., pp. 29-31.

¹⁷ Pocos años después en Estados Unidos se atacó a Clayton por haber expuesto tal principio, por considerar que violaba la doctrina Monroe y la filosofía del Destino Manifiesto. Travis, Ira Dudley, *History of the Clayton-Bulwer Treaty*. Publications of the Michigan Political Science Association, 1899, p. 105.

¹⁸ *Sen. Ex. Doc.* 27, p. 51.

¹⁹ *British Blue Book*, p. 30.

²⁰ *British Blue Book*, p. 35.

tratado en su última etapa, tal vez porque en realidad no renunciaba a ninguna posesión territorial estratégica que hubiere adquirido — como era el caso del territorio de Mosquito— y la construcción conjunta del canal le permitiría dilatar la obra de acuerdo con sus propios intereses, pues aunque Estados Unidos tenía mucha necesidad de concluirlo en el menor tiempo posible, Inglaterra, además de tener otra situación geográfica, contaba con una flota mucho mayor. No cabe duda que la apertura del paso era vista como peligrosa por Inglaterra, en cuanto Estados Unidos podía fundarse en pretextos para controlar los territorios colindantes, en caso de disturbios y, de esta manera, extenderse territorialmente, como eran sus designios conforme al Destino Manifiesto. La historia muestra cómo la mera pasividad de Inglaterra impidió la apertura de la vía, hecho que perjudicó a Estados Unidos al no poder comunicar con cierta facilidad la costa del Atlántico con la del Pacífico. Sin embargo, finalmente, el 19 de abril de 1850 se firmó el tratado y el Senado norteamericano lo ratificó por cuarenta y dos votos contra once, mientras que el gobierno británico lo aprobó sin demora ni discusión.

EL TRATADO. Un examen del texto del tratado **Clayton-Bulwer**, compuesto por ocho artículos, revela que las partes se obligaban a no intervenir separadamente en los territorios de América Central, ni a fortificar, colonizar, obtener ventajas exclusivas, utilizar amistades o influencias o hacer alianzas para construir el canal interoceánico, sin una base de absoluta reciprocidad e igualdad entre los súbditos ingleses y los ciudadanos norteamericanos, de tal suerte que el poder sobre el canal siempre fuese común y sin ninguna pretensión de exclusividad.

Estados Unidos y Gran Bretaña utilizarían sus buenos oficios e influencia para lograr la construcción del canal, el que tendría dos puertos libres, uno en cada océano, y sería estrictamente neutral en caso de guerra, así como libre para el tránsito marítimo. El artículo más importante es el octavo, que dice:

VIII. Los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña tienen no solamente el deseo de firmar este tratado para realizar un objetivo concreto, sino que también desean establecer un principio general. Por esta razón las partes convienen en este tratado en ampliar su protección a cualquier otra comunicación que pueda ser realizada, ya sea por canal o por ferrocarril, a través del istmo que conecta la América del Norte y la América el Sur y especialmente a las comunicaciones interoceánicas, ya puedan hacerse por canal o por ferrocarril, tales como las que ahora se han propuesto establecer por la ruta de Tehuantepec o Panamá.

De esto se desprende que las diversas concesiones que se otorgaron y los varios tratados celebrados entre Estados Unidos y las naciones centroamericanas —México inclusive— estaban sujetos a la aprobación inglesa. De hecho así fue; de lo contrario se hubiera provocado una grave situación entre las dos potencias y tal vez una guerra entre ambas.

Inglaterra tenía el control de una tercera parte de lo que estrictamente es la América Central, a tal grado que en esa zona y en el Sur de México

su influencia era mayor que la de Estados Unidos. En la década entre 1850 y 1860, Inglaterra no tenía aún mucho respeto por Estados Unidos como poder marítimo, ni aun militar, a pesar de su victoria en la guerra contra México. Es cierto que el norte de México, poco habitado, quedaba expuesto al poderío norteamericano, pero la situación era notablemente diferente en el sur, donde la hegemonía inglesa resultaba indudable y, por lo tanto, importantísima la postura de ese país respecto a la apertura de una vía interoceánica. El canal debía construirse en Tehuantepec y no en Sonora ni Baja California y era entonces de mucha importancia para Estados Unidos lograr ese paso que conquistar territorios mexicanos casi desérticos.

Ahora bien, si los estadounidenses hubieran continuado sus conquistas en el norte de México, Inglaterra estaba en posibilidad de compensar esa fuerza adquiriendo más bases estratégicas en Centroamérica. Por otra parte, realmente la política norteamericana era contraria a la internacionalización del canal. Sobre todo, los gobernantes sureños lo deseaban propiedad de Estados Unidos exclusivamente, no sólo por su afán de poseer más territorios, sino también para tener plenas garantías de que nunca estaría cerrado al comercio y a la armada de su país. Pero, frente a esas pretensiones, Inglaterra contaba con el apoyo de toda Europa, especialmente Francia, dispuesta inclusive al uso de la fuerza armada para evitar la expansión y el poderío de la nueva república.

El tratado no fue considerado ideal por ninguna de las dos partes, ni tampoco se confió que resolviera una serie de problemas prácticos. Pero servía de base para disminuir el peligro de una guerra, que algunos consideraban inminente, y para que las disputas futuras tuvieran un cierto marco jurídico. Como Inglaterra siguió conservando Belice y el reino Mosquito —además de otros puntos estratégicos— el sentir norteamericano fue que su rival había obtenido un tratado extremadamente ventajoso.

3. Tal como se ha dicho, México otorgó dos concesiones privadas de carácter administrativo: la Garay y la Sloo. El 5 de febrero de 1849, los ingleses Manning y Mackintosh transfirieron sus derechos de la concesión Garay a Peter A. Hargous, norteamericano de Nueva York, quien se había asociado con un grupo de Nueva Orleans, bajo la dirección de Judah P. Benjamín. Los planos para el ferrocarril de Tehuantepec los hizo el mayor John G. Bernard. Se dice que la cesión de derechos costó veinticinco mil dólares y el levantamiento de los planos cien mil.

Al ser anulada esta concesión por el gobierno mexicano, Hargous protestó y pidió la protección del Departamento de Estado para que hiciera la respectiva reclamación. Pretendía una indemnización de \$ 5,283,000.00 dólares. No hay datos de que al ceder Garay sus derechos hubiera hecho pago alguno al gobierno mexicano, ni tampoco obtenido el permiso para llevar a cabo la transacción. La concesión Garay empezó a desacreditarse cuando a su vez otros norteamericanos invocaron derechos o intereses sobre este asunto y se opusieron a Hargous.²¹

²¹ Manning, IX, pp. 121-123.

La concesión otorgada por el gobierno mexicano al norteamericano Alberto G. Sloo y su llamada "compañía mixta" principió el 5 de febrero de 1853. Sloo estaba bien relacionado con Conkling, representante de Estados Unidos en la ciudad de México, por conducto del texano William D. Lee y el 21 de marzo de 1853 se suscribió en México un acuerdo internacional en virtud del cual la concesión adquiría rango de convenio internacional. Firmó por Estados Unidos el ministro Conkling; pero el documento no fue aprobado por el presidente Pierce, ni por el Senado de Estados Unidos, ni por el Congreso mexicano.²²

Sloo se comprometió a pagar \$ 600,000.00 dólares y para cubrir tal suma el inglés Francisco de Palazieux Falconnet le prestó dinero. Falconnet tenía bastantes relaciones en México,²³ y después, el 2 de junio de 1853, solicitó al gobierno que se le declarara legítimo titular de la concesión, lo que por entonces no obtuvo. Por su parte, Sloo seguía considerándola suya y organizó otra compañía en Tehuantepec. Por eso, desde entonces, a Sloo le pasó algo semejante a lo acontecido a Garay: su concesión entró en disputas y las confusiones surgieron entre británicos y norteamericanos.

Los ingleses estaban muy al tanto de lo que se hacía en México con el Istmo de Tehuantepec y requerían informes tanto al gobierno mexicano, como a los diferentes representantes de Estados Unidos en Londres y México. John F. Crampton, en su carácter de ministro británico en Washington, se entrevistó con el secretario de Estado William L. Marcy —siendo presidente Franklin Pierce— desde mediados de 1853, porque S.M.B. deseaba saber "cuáles eran los propósitos del gobierno norteamericano respecto a la ruta de Tehuantepec". Poco después, Crampton, en su despacho confidencial de 5 de septiembre de 1853, relató a su ministerio la conversación en los siguientes términos:

Debo decir confidencialmente a su Excelencia —sostuvo Marcy— que no ha sido intención del gobierno norteamericano someter a su Congreso el tratado que firmó el ministro Conkling con el gobierno de México, en relación con el llamado comúnmente convenio Sloo. "Debo decir a usted con franqueza cómo están las cosas en la actualidad; pero como el resultado satisfactorio del arreglo depende de la posición que yo tome en lo personal, le pido a usted que considere esta información como estrictamente confidencial"... "Usted está consciente que existe para esta misma ruta la llamada concesión Garay, antes de súbditos de S.M.B. y ahora en manos de norteamericanos. Se sostiene que es válida para sus actuales titulares, lo que niega unánimemente el gobierno mexicano y su Congreso. Los interesados en esta concesión han insistido repetidas veces ante el gobierno de los Estados Unidos... (El señor Marcy mencionó entonces a varios individuos de influencia) y usted sabe que han obtenido en el Senado una resolución a su favor, además del apoyo del Ejecutivo y en especial del señor Webster. El gobierno está en realidad volcado a su favor a tal grado que, si los abandonáramos ahora y sometiéramos la concesión rival ante el Senado, podrían justamente

²² Manning, IX, pp. 540-546.

²³ Entre otras personas, con el suizo Jecker —naturalizado posteriormente francés— que llegaría a ser famoso por sus supuestos créditos contra el gobierno mexicano.

exigirnos una indemnización por las pérdidas que han tenido..." ¿Entonces —pregunté a Marcy— es intención del gobierno norteamericano apoyar la concesión Garay ante el gobierno mexicano? Marcy contestó que la concesión Garay ha caído en manos de especuladores; no me gusta mencionar nombres ni entrar en detalles, pero en general puedo decir que no estoy satisfecho con sus procedimientos. Además, el gobierno mexicano ha repudiado, por sus tribunales, por su Presidente y por su Congreso a esa concesión, o sea, por todos los medios legales y constitucionales a su alcance. Es verdad —añadió Marcy— que en esto debemos seguir el principio tan hábilmente expuesto por Lord Palmerston en el asunto griego, pues si pensáramos que esas medidas de México eran manifiestamente injustas —y tal vez lo sean— apelaríamos en contra suya, y esta apelación sería la guerra. Pero la opinión que tengo de la concesión Garay es tan negativa que no me permitiría recomendar tal medida.²⁴

Sin embargo, a fines de 1853 se firmó entre México y Estados Unidos el tratado de La Mesilla, que incluyó en su artículo VIII a la concesión Sloo, otorgada el 5 de febrero. Dice lo siguiente:

Art. VIII. Habiendo autorizado el gobierno mexicano el 5 de febrero de 1853 la pronta construcción de un camino de madera y de un ferrocarril en el Istmo de Tehuantepec, para asegurar de una manera estable los beneficios de dicha vía de comunicación a las personas y mercancías de los ciudadanos de México y de los Estados Unidos, se estipula que ninguno de los dos gobiernos pondrá obstáculo alguno al tránsito de personas y mercancías de ambas naciones y que en ningún tiempo se impondrán cargas por el tránsito de personas y propiedades de ciudadanos de los Estados Unidos, mayores que las que se impongan a las personas y propiedades de otras naciones extranjeras, ni ningún interés en dicha vía de comunicación o en sus productos se transferirá a un gobierno extranjero.²⁵

A la firma de este tratado, Falconnet solicitó a la legación británica en México que reclamara su titularidad de la concesión Sloo ante el gobierno mexicano, derechos que le fueron reconocidos el 26 de noviembre de 1855. El fundamento legal aducido era que Sloo debía a Falconnet los seiscientos mil dólares que éste le había prestado. El suizo Jecker era el abogado de Falconnet y se oponía a los intereses norteamericanos, de tal suerte que reiterando sus reclamaciones por conducto de la legación británica en México, el 24 de enero de 1857, le decía a Lettson, el ministro inglés:

²⁴ *Public Record Office*. Desp. 152: Foreign Office Records. Vol. 5:566. Londres.

²⁵ Los dos últimos párrafos del artículo VIII de este tratado se refieren a que "los dos gobiernos celebrarán un arreglo para el pronto tránsito de tropas y municiones de Estados Unidos, que este Gobierno tenga ocasión de enviar de una parte de su territorio a otra, situadas en lados opuestos del continente" y "habiendo convenido el gobierno mexicano en proteger con todo su poder la construcción, conservación y seguridad de la obra, Estados Unidos de su parte podrá impartirle su protección siempre que fuere con apoyo en el derecho de gentes". Firmaron James Gadsden, Manuel Díez de Bonilla, J. Mariano Monterde, José Salazar Ylarregui. Con fecha 30 de diciembre de 1853 se intercambiaron las ratificaciones en México y el 30 de junio de 1854 en Washington. Este artículo se derogó por un tratado firmado en Washington el 13 de abril de 1857.

El 31 de marzo pasado tuvimos el honor de dirigirnos a usted para pedir la protección de S.M. británica en favor del señor F. de P. Falconnet, un súbdito británico a quien concierne una concesión hecha por el gobierno mexicano para abrir una vía de comunicación a través del Istmo de Tehuantepec. Puesto que hemos esperado pacientemente por una respuesta del gobierno mexicano, después de la nota escrita por usted el 22 de abril de 1956, estamos ahora completamente decepcionados y tenemos la convicción de que el nombramiento de la comisión no fue más que un procedimiento dilatorio. El gobierno mexicano está ahora completamente informado de todo lo que ha sucedido en el asunto mencionado y nos tomamos la libertad de pedir a usted que insista en alguna contestación... Aunque el gobierno mexicano ha reconocido al señor Falconnet como el legítimo propietario de la concesión..., pocos meses después, para facilitar a la imaginaria compañía establecida en Nueva Orleans la entrada en el Istmo y la usurpación de los derechos pertenecientes al señor Falconnet, ha abierto los puertos de Coatzacoalcos y Ventosa y ha permitido que desembarquen aventureros enviados por esa compañía...²⁶

Al poco tiempo, el 30 de julio de 1857, Hargous, cesionario de lo que subsistiera de la concesión Garay, y Falconnet, titular de la concesión Sloo, llegaron a un arreglo y organizaron la llamada *Louisiana Tehuantepec Company*.²⁷ El 7 de septiembre del mismo año de 1857 esa compañía obtuvo del gobierno mexicano una nueva concesión —que anuló expresamente la de Sloo— hecho que consideró Forsyth —ministro norteamericano en México— una forma de derogar el artículo VIII del tratado de la Mesilla.²⁸ El presidente Buchanan apoyó fuertemente a la *Louisiana Tehuantepec Company*, que tuvo como representantes a Emile La Sere y Judah P. Benjamin, este último senador por Louisiana.

Como puede advertirse, terminaron las rivalidades entre la concesión Garay y la Sloo, en las cuales generalmente aparecían involucrados súbditos ingleses contra ciudadanos norteamericanos. Pero, no obstante llegar a su fin estas rivalidades, la apertura de un canal no parecía asunto decidido, debido a que Inglaterra siempre procuró que la obra no se llevara a cabo.

4. El 8 de noviembre de 1858, el secretario de Estado, general Cass, se dirigió a Lord Napier, ministro inglés acreditado en Washington, para exponerle lo que había pasado en los últimos tiempos con los tratados Clayton-Bulwer. Le decía que cuando se firmaron, Estados Unidos no tenía posesiones en América Central, mientras Inglaterra ejercía su poder prácticamente en toda la parte oriental de la costa, pese a que su gobierno deseaba que desocuparan tales territorios. No fue así, y por el contrario, inmediatamente adquirió las llamadas islas de la Bahía (Bay Islands). El 17 de octubre de 1856 se firmó entre las dos potencias el tratado Dallas-Clarendon, por el cual Inglaterra renunciaba a sus posesiones en el denominado reino de Mosquito, fijaba sus fronteras en Belice y cedía a Hon-

²⁶ Public Record Office. *Foreign Office Records*. F.O.50/306. X/J. 4641.

²⁷ Manning IX, pp. 229-230.

²⁸ Manning IX, pp. 934-935.

duras las islas Bay. Sin embargo, aunque el Senado norteamericano ratificó dicho tratado, como solicitó que Inglaterra celebrara simultáneamente otro convenio con Honduras, Gran Bretaña lo rechazó en octubre del año siguiente.

A continuación Cass, en la misma nota, se refiere a la curiosa misión de Sir William Ouseley —que en realidad sirvió a la causa que deseaba detener a los estadounidenses en Centroamérica— y quien diplomáticamente, antes de arribar a los países centroamericanos, se detuvo en Washington a mediados de noviembre de 1857. De su misión se esperaba —decía Cass— el cumplimiento por otra vía del tratado **Dallas-Clarendon** y fue muy bien recibido en Estados Unidos. Pero la expedición de Walker a Nicaragua y el tratado **Cass-Yrissari** —entre Nicaragua y Estados Unidos— impidieron el éxito de la misión de Sir William Ouseley. No obstante, el tratado no fue desaprobado por S.M.B. y Walker fue rápidamente expulsado, sin recibir apoyo estadounidense. Cass menciona que entonces se planteó entre los dos poderes la posible abrogación del tratado **Clayton-Bulwer**, pero Inglaterra replicó que aun así no abandonaría sus posesiones en la América Central. Ante tal actitud y después de varias notas, en propio Cass expresó que el gobierno estadounidense no deseaba tal derogación y que sólo había un mal entendido en los puntos de vista que el tratado consignaba. Cass finalizó la nota reiterando lo mismo que en otras: que su país, igual que Inglaterra, Francia y todas las naciones interesadas en el comercio, sólo deseaba la seguridad y la neutralidad en todas las rutas interoceánicas.²⁹

El 3 de diciembre de 1858, Malmesbury dijo a Lord Napier que si Estados Unidos llegara a utilizar la fuerza para abrir y proteger la ruta del canal de Nicaragua, era “intención de las fuerzas de S.M.B., de ser necesario, utilizar su armada para proteger el territorio de esa República de los filibusteros”.³⁰ Cuando Derby sucedió a Palmerston como primer ministro, el 28 de febrero de 1858, Malmesbury llegó a considerar la posibilidad de usar la fuerza armada, ya que Estados Unidos se negaba a someter a un arbitraje las disputas. Y escribió: “las modificaciones han fracasado, el arbitraje rehusado y la derogación del tratado rechazada... Simplemente hay que tener cuidado durante los meses de abril a agosto, una estación en la cual el clima de América Central es peligroso para una misión europea”.³¹ Se advierte en esta nota, y en otras muchas, la enorme confianza inglesa en su superioridad naval sobre la de Estados Unidos, en su poder para impedir que este país abriera cualquier canal, y asimismo para evitar la ratificación o el cumplimiento de tratados sobre rutas marítimas entre Estados Unidos y cualquier país centroamericano, fuera a México, Nicaragua u otro de la región.

El 4 de diciembre de 1858, Napier expresó a Malmesbury que el general Cass le había dicho tener informes en el sentido de que el gobierno de S.M.B., unido al de Francia, seguían una política hostil a los intereses y puntos de vista de Estados Unidos, a lo cual Napier contestó que lo único

²⁹ *Great Britain and Foreign State Papers*. Vol. XLVIII, pp. 732 ss.

³⁰ *Idem.*, p. 744.

³¹ *Idem.*, p. 746.

que los dos países europeos deseaban era la igualdad de derechos en las rutas interoceánicas y que no se concediera ningún privilegio a Estados Unidos.³²

Poco después, Napier relató su entrevista con el presidente Buchanan, quien le informó el fin de la expedición de Walker y sus confederados y su repudio a cualquier intento de anexar tales territorios. "¿Qué haríamos con esa clase de gente?" —dijo Buchanan— a lo cual contestó Lord Napier que entendía las dificultades del Congreso para hacer este tipo de anexiones en territorios habitados por mestizos o razas españolas, pero que estos obstáculos políticos eran muy poco comprensibles para el pueblo inglés, cuyas opiniones dependían de las noticias publicadas en los periódicos y de cuanto afirmaban los políticos, aunque estas informaciones no las compartiera el gobierno de su Majestad. Sin embargo, Napier dijo al presidente norteamericano que podrían crearse nuevas formas constitucionales para gobernar a esos países tan poblados, tales como "colonias temporales, territorios o dependencias", que, aunque desconocidas hasta ahora por la Constitución Federal, pudieran ser introducidas. El presidente Buchanan negó que hubiera posibilidad de instaurar tales reformas en las instituciones de Estados Unidos y le reiteró su opinión —que ya antes había oído de sus labios— en el sentido de que "nosotros solamente podemos anexar territorios vacantes".³³

El 15 de agosto de 1859, Lord Russell se dirigió a Wyke —quien había sustituido a Sir William Ouseley como ministro plenipotenciario en Centroamérica y Guatemala— para confirmarle sus instrucciones: en primer lugar, debía celebrar un tratado de "amistad, comercio y navegación", con Nicaragua que incluyera ciertos artículos sobre el tránsito interoceánico, idénticos a los establecidos en el tratado *Cass-Yrisari* (suscrito entre Washington y Managua) de 16 de noviembre de 1857; en segundo término, otro tratado sobre el territorio de Mosquito, apoyado en el texto del tratado *Clarendon-Dallas* de 17 de octubre de 1856; y por último, procurar un convenio postal.³⁴ Todos estos tratados que se proponía celebrar Inglaterra, inicialmente por conducto de Ouseley, eran medidas para neutralizar a Estados Unidos, de tal modo que si este país llegaba a acuerdos con algunos de los centroamericanos, ella lo haría también.

El 11 de febrero de 1860, Wyke dirigió una nota a Lord Russell desde Managua, diciéndole que el Congreso de Nicaragua y su gobierno habían adoptado el principio de que a todo tratado con Inglaterra debería seguir otro semejante con Estados Unidos y viceversa. De esta manera, después del tratado de "amistad, comercio y navegación", se redactó y firmó en idéntica forma otro con Estados Unidos, por conducto de su representante, el general Lamar. En los dos se estipuló la neutralidad y el uso libre de cualquier futuro canal.³⁵ Pero hubo un tratado que sólo podía celebrar Inglaterra y fue el suscrito con Guatemala para precisar los límites geográficos

³² *Idem.*, p. 754.

³³ *Idem.*, p. 755.

³⁴ *Great Britain and F.S.P.* Vol. XLIX, pp. 267-268.

³⁵ *Idem.*, p. 317

de Belice, "límites en la bahía de Honduras como existían antes del 1o. de enero de 1850 y han continuado existiendo hasta el presente". Lo firmaron Pedro de Ayticensa y Wyke el 30 de abril de 1859 y fue ratificado en Guatemala el 12 de septiembre del mismo año.³⁶

Inglaterra continuó poseyendo Belice y mediante esta colonia tuvo una base para amenazar al sureste de México, aunque no deseaba inmiscuirse en un conflicto armado tierra adentro, en territorios poblados de estas regiones, ni enfrentarse a tropas norteamericanas. Así se fue gestando la idea de que los ejércitos franceses podían servir mejor para una empresa de tal envergadura. Otaway, ministro británico en México, escribió el 2 de agosto de 1858 a Lord Malmesbury:

...estoy convencido de que solamente de un poder extranjero podemos esperar un gobierno eficiente aquí y aquellas seguridades para la sociedad sin las cuales ningún país puede prosperar. Una intervención extranjera o conquista sería cuestión de muy fácil realización. El grueso de la nación, incluyendo a casi todas las clases ricas, está favorablemente inclinada a tal cambio y una intervención inglesa o anglo-francesa sería preferida a cualquier otra. Sin duda resultaría desagradable a nuestros parientes del norte, pero ellos no podrían hacer una oposición efectiva y si dicha intervención fuera determinada firmemente por una combinación de poderes europeos, no se atreverían a hacer otra cosa que sus blandronadas y sus ostentaciones de promover la guerra. Un cuerpo de tropas nativo sería organizado con propósitos policíacos de tal manera que una fuerza europea pequeña formara un núcleo, que es todo lo que se necesita... tres o cuatro mil hombres, después del primer año bastaría... Los mexicanos son un pueblo suave y fácil de gobernar, sin esas orgullosas pasiones que con tanto atrevimiento despliegan en la India.³⁷

A este despacho de Otway, el ministro de relaciones exteriores del gobierno de la reina Victoria contestó, el 10 de noviembre de 1858, que la intervención en México podía realizarse en el futuro para bien "de los súbditos británicos, de la humanidad y de la civilización".³⁸

5. Para México, a fines de la década —1850-1860—, la rivalidad anglo-norteamericana tiene interés para comprender mejor el sentido de los tratados que celebró con Estados Unidos, entre ellos el **McLane-Ocampo**, de 14 de diciembre de 1859. Inglaterra estaba al tanto de las convenciones que sobre rutas interoceánicas o adquisición de nuevos territorios "vacantes" deseaba celebrar Estados Unidos. Por otra parte, la armada británica se hallaba en la isla de Sacrificios, frente a Veracruz, bajo el mando de los capitanes Dunlop y Aldham, quienes a veces bajaban al puerto y otras eran visitados por miembros del grupo liberal.

³⁶ *Idem.*, pp. 7 y ss.

³⁷ Citado por Dawson, Daniel, "The Mexican Adventure", pp. 6 y 7. Public Record Office. *Foreign Office Records*.

³⁸ *Idem.*, p. 1.

En febrero de 1859 y diciembre de 1860, el gobierno de Veracruz celebró dos tratados con Inglaterra, por conducto de dichos capitanes, y uno más con el contralmirante Edouard Penaud, comandante en jefe de la división naval francesa en las Antillas. Los firmó por el gobierno mexicano, en los tres casos, el gobernador Manuel Gutiérrez Zamora, con la autorización de Benito Juárez, en su carácter de presidente interino, advirtiendo que se presentarían ante el Congreso mexicano para su ratificación cuando éste se constituyese, al triunfo de la causa liberal.³⁹ Aunque dichas convenciones se refieren al pago de las deudas que se atribuían a México a favor de súbditos británicos y franceses, con cargo a los impuestos aduanales, el hecho suponía un reconocimiento "de facto" del gobierno juarista. Pero para comprender cabalmente la situación, también hay que tener en cuenta que era impresionante la demostración de fuerza que representaba tener frente a las costas mexicanas a la armada inglesa, al lado de la francesa y la española, e incluso el que las frecuentes entrevistas entre los liberales y el capitán Dunlop se celebraran a bordo del buque "Tartar", acontecimientos sólo explicables por la fuerza que deseaba ostentar Gran Bretaña.

Ahora bien, los tratados **McLane-Ocampo** forman parte de una serie de los celebrados por diversos gobiernos mexicanos y centroamericanos con Estados Unidos. Unos fueron ratificados por el Senado norteamericano y otros no, pero, de cualquier forma, ninguno pudo llevarse a la práctica por necesitar la aquiescencia de Inglaterra, en cuanto se referían a la apertura de un canal o vía interoceánica. La aprobación inglesa se requería de hecho siempre, independientemente de que por situaciones de política interna el Senado norteamericano en ocasiones llegare a otorgar su ratificación, pues de otra forma el resultado hubiera sido una guerra entre las dos potencias y esta situación, tan grave, no era aceptable ni deseada por Estados Unidos. Sin embargo, los mencionados tratados **McLane-Ocampo** han recibido una excesiva publicidad desde la época en que se firmaron y, desde entonces hasta nuestros días, han merecido un interés histórico que desborda sus reales proporciones.

La publicidad la motivó, al principio, al calor de la lucha civil, el partido conservador y, poco después, las circunstancias de grave tensión debidas a la inminente guerra interna de los Estados Unidos. Periódicos mexicanos y norteamericanos se hicieron eco de este hecho con caracteres que podrían calificarse de exagerados. Los diarios europeos también se hicieron eco de esta publicidad como parte importante de la intervención tripartita que se preparaba contra México,⁴⁰ sirviendo los tratados **McLane-**

³⁹ El texto de los tratados entre Gutiérrez Zamora, como representante del gobierno liberal de Veracruz, y los capitanes Dunlop y Aldham están en el memorándum del Foreign Office de 6 de junio de 1862, así como en las actas de la Cámara de los Comunes: "Agreements entered into with the Constitutional Authorities at Veracruz by Captain Dunlop, R.N. and by Captain Aldham, R.N." Presented to the House of Commons by Command of Her Majesty, in pursuance of their Address dated April 19, 1861, London, Printed by Harrison and Sons. El convenio con Penaud aparece en el documento 13827 del Archivo de la Emb. de Méx. en París, según Weckmann, *Las Relaciones franco-mexicanas (1839-1867)*. Sría. de Rel. Exteriores, México, 1962, II, p. 181.

⁴⁰ No es propósito de este artículo el estudio de los tratados **McLane-Ocampo**, de amplísima bibliografía, que requiere un examen historiográfico. Baste mencionar que los histo-

Ocampo de instrumento de gran valor para justificar que México fuese la "Constantinopla de América", a semejanza de la guerra de Crimea.

Es interesante hacer notar que tanto Lord Clarendon como el Conde Walewski, Ministro de Inglaterra y de Francia, respectivamente, veían en una expedición anglo-francesa — como en Crimea — la mejor solución para México, sin la participación de España. A ésta la veían con desconfianza por su debilidad, conservadurismo y raíces históricas que la vinculaban a sus antiguas colonias. Cuando en 1857 España rompió sus relaciones diplomáticas con México, tanto Francia como Inglaterra temieron que se suscitara un pretexto que la involucrara en las luchas internas mexicanas y, con ello, se diera pie a la intervención norteamericana, mucho más poderosa y que podría conducir a la ocupación de todo el territorio de la antigua Nueva España. Es decir, como aliada, España era estimada como un mal necesario para Gran Bretaña y Francia.

Puede concluirse, en el balance de esta época — 1850-1860 — que Inglaterra salió triunfante en su rivalidad con los Estados Unidos y evitó la construcción del canal interoceánico, siendo un instrumento de gran valor los tratados **Clayton-Bulwer**.

Ministros de Relaciones Exteriores de Inglaterra.

- 1 Julio 6 de 1846, Henry John Temple, Tercer Vizconde de Palmerston.
2. Dic. 27 de 1851, Granville George Leveson Gower, 2d. Earl Granville.
3. Feb. 28, 1852, James Harris, Tercer Earl de Malmesbury.
4. Dic. 28 de 1852, Rt. Hon. Lord John Russell.
5. Feb. 21, 1853, George William Frederick Villiers, Cuarto Earl de Clarendon.
6. Feb. 26, 1858, James Harris, Tercer Earl de Malmesbury.

Diplomáticos ingleses en México:

1. Marzo 12, 1835, Richard Packenham, Ministro Plenipotenciario.
2. Dic. 14, 1843, Charles Bankhead, m. " " "
3. Dic. 24, 1851, Percy William Doyle, " " "
4. Mayo 4, 1855, William Garrow Lettsom, Chargé d'Affaires.

Las relaciones diplomáticas fueron suspendidas entre el 1o. de septiembre y el 1o. de diciembre de 1856.

Lettsom continuó con esta interrupción hasta el 19 de mayo de 1858.

5. Loftus Charles Otway, C.B., Feb. 19 de 1858 a 1o. de agosto 1859.
6. George Benvenuto Mathew, Secretario de la Legación en México y Encargado de Negocios desde el 20 de septiembre de 1859.

riadores mexicanos casi siempre nos hemos apoyado en fuentes diplomáticas relativas a las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos, tales como la *Correspondencia de la Legación Mexicana en Washington durante la Intervención Extranjera, 1860-1861*, I, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870 y entre otros, en el mencionado volumen IX de la obra de Manning.

7. Charles Lennox Wyke, K.C.B. Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en México el 23 de enero de 1860. (Knight Commander of the Bath).

The Foreign Office List, Containing Diplomatic and Consular Appointments.

January, 1858. 11th Publication. Compiled by F.W.H. London.

July, 1858. 13th publication.

January, 1859. 14th publication, London, Harrison.

July, 1859. 15th publication.

January, 1860. 16th publication.

July, 1860. 17th publication.

TEXTO DEL TRATADO CLAYTON-BULWER (original en inglés)
(Traducción de Lucio Cabrera A.)

Tratado para facilitar y proteger la construcción de un Canal Marítimo entre los Océanos Atlántico y Pacífico y para otros propósitos.

CONVENIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
Y SU MAJESTAD BRITÁNICA

Los Estados Unidos de América y su Majestad Británica, deseando consolidar las relaciones de amistad que felizmente existen entre ellos, han establecido y fijado en un Convenio sus puntos de vista e intenciones con referencia a cualquier medio de comunicación o un Canal Marítimo, que pueda ser construido entre los Océanos Atlántico y Pacífico, por la zona del Río San Juan de Nicaragua o por cualquiera o por ambos Lagos de Nicaragua o Managua, a cualquier puerto o lugar del Océano Pacífico. El Presidente de los Estados Unidos ha otorgado plenos poderes a John M. Clayton, Secretario de Estado de los Estados Unidos, y su Majestad Británica los ha dado al Honorable Sir Henry Lytton Bulwer, Miembro del Honorable Consejo Privado de su Majestad, Caballero Comendador de la más Honorable Orden del Bath y Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de su Majestad Británica en los Estados Unidos para el mencionado propósito. Los mencionados Plenipotenciarios han intercambiado sus Plenos Poderes, los cuales fueron encontrados en forma correcta y convienen en los siguientes artículos:

ARTÍCULO I

Los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña declaran que ni el uno ni el otro tratarán de obtener o mantener para sí mismos separadamente un control exclusivo sobre dicho Canal Marítimo. Convienen que

ninguno por sí solo erigirá o mantendrá una fortificación sobre el mismo, o en sus cercanías, ni ocupará, fortificará, colonizará, asumirá o ejercerá cualquier dominio sobre Nicaragua, Costa Rica, la Costa de Mosquito o cualquier parte de América Central. No harán uso separadamente de alguna protección que provea o pueda proveer una alianza con cualquier Estado o Pueblo con el propósito de erigir o mantener tales fortificaciones o para ocupar, fortificar o colonizar Nicaragua, Costa Rica, la Costa de Mosquito o cualquier parte de América Central, o para asumir o ejercer dominio sobre la misma región. Ni los Estados Unidos ni la Gran Bretaña tomarán ventaja entre ellos de alguna amistad, ni usarán una alianza, conexión o influencia que puedan tener con cualquier Estado o Gobierno a través de cuyo territorio pueda pasar el referido Canal, con el propósito de adquirir o mantener, directa o indirectamente, para los ciudadanos o súbditos de alguno, derechos o ventajas en relación al comercio o navegación a través del Canal, los cuales no se ofrezcan en los mismos términos a los ciudadanos o súbditos del otro.

ARTÍCULO II

Los navíos de los Estados Unidos o Gran Bretaña que atraviesen dicho Canal, en caso de guerra entre las partes contratantes, estarán exentos de bloqueo, de detención o captura, por cualquiera de los beligerantes. Esta estipulación se extenderá a la distancia entre las dos terminales del Canal, y que se encuentre conveniente establecer.

ARTÍCULO III

Las partes contratantes se obligan a que si en la construcción de dicho Canal se emplean por alguna de ellas, en términos justos y equitativos, arreglos con un Gobierno o Gobiernos locales, en cuyo territorio pase, tanto las personas que se empleen en hacer dicho Canal como los instrumentos que se usen o que sean usados para tal objeto, estarán protegidos, desde el comienzo de la obra hasta su terminación, por los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña de cualquier detención injusta, confiscación, embargo o cualquier otro medio violento.

ARTÍCULO IV

Las partes contratantes usarán cualquier influencia que respectivamente tengan ante cualquier Estado, Estados o Gobiernos que posean o que reclamen poseer jurisdicción o derecho sobre el territorio en el cual dicho Canal atraviese o que esté cerca de las aguas respectivas. Esto se hará con el objeto de inducir a tales Estados o Gobiernos para facilitar la construcción de dicho Canal por cualquier medio en su poder. Más aún, los Estados Unidos y la Gran Bretaña convienen en usar de sus buenos oficios, donde y como sean

más eficaces, para procurar el establecimiento de dos puertos libres, cada uno en las terminales del Canal.

ARTÍCULO V

Las partes contratantes se obligan a que, cuando dicho Canal sea terminado, lo protegerán de toda interrupción, embargo o confiscación injusta. Ellas garantizarán su neutralidad, de tal manera que para siempre esté abierto y libre y el capital invertido esté seguro. Sin embargo, los Gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña, que acuerdan proteger la construcción de dicho Canal y garantizar su neutralidad y seguridad cuando esté terminado, entienden que esta protección y garantía se concede, pero puede ser retirada por ambos gobiernos o por alguno, si los dos o uno de ellos estiman que las personas o la compañía que lo llevan a cabo o que lo manejan adoptan o establecen determinados reglamentos sobre su tráfico que estén en contra del espíritu y la intención de este tratado. Esto es porque hagan discriminaciones injustas en favor del comercio de alguna de las partes contratantes respecto del comercio de la otra o por imponer exigencias o tarifas irrazonables sobre los pasajeros, barcos, bienes, carga, mercancía u otros artículos. Sin embargo, ninguna de las partes retirará la mencionada protección y garantía sin dar aviso con seis meses de anticipación a la otra.

ARTÍCULO VI

Las partes contratantes de este trabajo se obligan a invitar a cualquier Estado con el cual ambas o alguna de ellas tengan relaciones amistosas, para que participen en estipulaciones similares a las que ahora se establecen. Para este fin cualquier otro Estado deberá contribuir proporcionalmente a las ventajas y honores que obtengan en este trabajo de interés general, como lo es el Canal que se proyecta. Las partes contratantes asimismo acuerdan en que cada una entrará en convenios con aquellos Estados de la América Central que consideren aconsejables para el propósito de llevar a cabo en la práctica el gran proyecto de este tratado. Éste es el de construir y mantener el referido Canal como una comunicación marítima entre los dos océanos para beneficio de la humanidad, con iguales términos para todos y bajo su protección. También conviene en usar los buenos oficios que cualquiera de ellas necesiten, cuando una sea requerida por la otra para ayudarla en la negociación de estipulaciones de algún tratado. Si surgiera alguna diferencia sobre un derecho o propiedad sobre el territorio a través del cual dicho Canal pase, con los Estados o Gobiernos de la América Central, y si tales controversias llegaren en alguna forma a impedir o a obstruir la ejecución de dicho Canal, los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña usarán de sus buenos oficios para solucionar tales diferencias de la manera más adecuada, todo ello para la mejor realización del Canal y para fortalecer los lazos de amistad y alianza que existen entre las partes contratantes.

ARTÍCULO VII

Es deseable que no se pierda tiempo indebidamente para comenzar la construcción del Canal, para lo cual los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña determinan dar su ayuda y aliento a las personas o compañías que primero puedan ofrecer el comienzo de la obra con el capital necesario y con el consentimiento de las autoridades locales, bajo los principios que estén de acuerdo con el espíritu y la intención de este tratado. Si tales personas o compañías ya tienen un contrato con algún Estado, a través del cual pueda pasar el Canal Marítimo para la construcción del mismo en la forma especificada en este tratado, con estipulaciones contractuales que ninguna de las Partes de este convenio tenga causa justa que objetar, y si dichas personas o compañías han hecho preparativos y utilizado tiempo, dinero y gestiones en virtud de sus contratos, queda convenido en este tratado que tales personas o compañías tendrán prioridad para obtener sobre otras personas o compañías la protección de los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña. Se dará el plazo de un año, a partir de la fecha del intercambio de ratificaciones de este Tratado, para que dichas personas concluyan sus arreglos y presenten sus pruebas de que han suscrito un capital suficiente para realizar la obra proyectada. Si expira el mencionado período queda entendido que tales personas o compañías no están capacitadas para comenzar y realizar la empresa, en cuyo caso los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña estarán libres de proporcionar su protección a cualquier otra persona o compañía que esté capacitada para comenzar y realizar la construcción del Canal.

ARTÍCULO VIII

Los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña tienen no solamente el deseo de firmar este tratado para realizar un objetivo concreto, sino también desean establecer un principio general. Por esta razón, las partes convienen en este tratado en ampliar su protección a cualquier otra comunicación que pueda ser realizada, ya sea por Canal o por Ferrocarril, a través del Istmo que conecta la América del Norte y la América del Sur y especialmente a las comunicaciones interoceánicas, ya puedan hacerse por Canal o por Ferrocarril, tales como las que ahora se han propuesto establecer por la ruta de Tehuantepec o Panamá. Para otorgar, sin embargo, su protección conjunta a los Canales o Ferrocarriles que se mencionan en este artículo, se entenderá siempre que quienes construyan o adquieran los mismos, no impondrán otras cargas o condiciones de tráfico que las que los gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña aprueban como justas y equitativas. Dichos Canales o Ferrocarriles deberán ser abiertos a los ciudadanos y súbditos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña bajo términos iguales, y estarán también abiertos en iguales términos a los ciudadanos y súbditos de cualquier otro Estado que esté dispuesto a ofrecer una protección semejante que la que han acordado conceder los Estados Unidos y la Gran Bretaña.

ARTÍCULO IX

Las ratificaciones de este tratado serán cambiadas en Washington dentro de seis meses de esta fecha o antes, si es posible.

Para dar fe, nosotros los respectivos Plenipotenciarios firmamos este tratado y estampamos nuestros sellos. Firmado en Washington el 19 de abril de 1850.

John M. Clayton
Henry Lytton Bulwer

(Sello)
(Sello)

El intercambio de ratificaciones en Washington se hizo el 4 de julio de 1850. El presidente Zachary Taylor murió el 9 de julio de 1850.

Lucio CABRERA A.