

THE CLAYTON-BULWER TREATY AND THE STRUGGLE FOR BELIZE

MÓNICA TOUSSAINT
Instituto Mora, México

RÉSUMÉ

Le Traité Clayton-Bulwer, signé en 1850, se proposait de concilier les intérêts britanniques et ceux des États-Unis en Amérique Centrale. Au premier chef il s'agissait de restreindre les ambitions territoriales de la Grande Bretagne et des États-Unis dans la région et d'y éviter un contrôle exclusif du futur canal interocéanique. La "Disputé" pour le Belize dans le contexte des diverses interprétations du Traité et des accords successifs qui furent signés jusqu'au début du siècle actuel, représente un ample chapitre des tensions diplomatiques que l'auteur se propose d'analyser.

SAMENVATTING

Het Verdrag Clayton-Bulwer werd in april 1850 ondertekend en wenste de Britse en Noordamerikaanse belangen in Centraalamerika met elkaar te verzoenen. Een van de belangrijkste doelstellingen van het verdrag was de beperking van de territoriale expansiedrift van Engeland en de Verenigde Staten in dit gebied, als het voorkomen van een exclusieve controle op de toekomstige interoceaanische kanaal. De auteur analyseert de diplomatieke spanningen, die ontstaan waren vanwege de verschillende interpretaties van dit verdrag en van andere verdragen, die daarna waren ondertekend.

EL TRATADO CLAYTON-BULWER Y LA DISPUTA POR BELICE

MÓNICA TOUSSAINT
Instituto Mora, México

RESUMEN

Firmado en abril de 1850, el Tratado Clayton-Bulwer pretendió conciliar los intereses británicos y norteamericanos en América Central. Los propósitos primordiales del acuerdo fueron restringir las ambiciones territoriales de Gran Bretaña y de los Estados Unidos en el área, así como evitar el control exclusivo del futuro canal interoceánico en Centroamérica. La disputa por Belice, en el contexto de las distintas interpretaciones al propio tratado, y los sucesivos acuerdos que firmaron hasta el inicio del actual siglo, representan un largo capítulo de tensiones diplomáticas que la autora analiza.

ABSTRACT

Signed in April 1850, the Clayton-Bulwer Treaty ostensibly reconciled British and North American interests in Central America. The original goals of the treaty were to restrict the territorial ambitions of Great Britain and the United States in the area, as well as to prevent exclusive control over the future interoceanic canal in Central America. The struggle for Belize, in the context of the different interpretations of the treaty, and the successive agreements signed until the beginning of this century, constitute the long chapter of diplomatic tension analyzed by the author.

En 1882, a raíz de la discusión sobre la posible modificación o abrogación del Tratado Clayton-Bulwer, para la construcción de una vía interoceánica por Panamá o por Tehuantepec, el Senado de los Estados Unidos resolvió solicitar al Departamento de Estado un informe relativo a dicho tratado, acompañado de una serie de documentos que explicaran tanto su origen como el desarrollo de las negociaciones que culminaron con su firma. Entre ellos destacan los relativos al interés estratégico del gobierno norteamericano en Centroamérica, así como los que tratan de la exclusión de Belice del Tratado Clayton-Bulwer y la posterior firma del Tratado Dallas-Clarendon, en el marco de la pugna de intereses entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña en la región centroamericana.¹

LA DOCTRINA MONROE Y LA VÍA INTEROCEÁNICA

En 1823 los Estados Unidos proclamaron la Doctrina Monroe, según la cual el continente americano no podía ser colonizado por las naciones de Europa, y se advertía que cualquier acto ejercido por cualquier potencia europea contra los destinos de las nacientes repúblicas americanas se vería como una manifestación hostil hacia los Estados Unidos:

...los continentes americanos, por las condiciones de libertad e independencia que han asumido y mantenido, no deben ser considerados, de hoy en adelante, como entidades sometidas a una colonización futura por parte de cualquier potencia europea [...] debemos considerar cualquier esfuerzo que éstas hagan para extender su sistema a cualquier parte de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad.²

Los Estados Unidos ofrecían no intervenir en los asuntos internos

¹ Message from the president of the United States, transmitting in response to the Senate resolution of the 15th of July, 1882, a report of the secretary of State and accompanying papers relating to the Clayton-Bulwer treaty, Washington, 29 de julio de 1882, en *Senate Executive Document No. 194*, 47th Congress, 1st. session, "The Clayton-Bulwer Treaty and the Monroe Doctrine. A letter from the secretary of State to the minister of the United States at London dated may 8, 1882, with sundry papers and documents explanatory of the same, selected from the archives of the Department of State", p. 3, en Congress Masterfile, Instituto Mora, Microfichas.

² La Doctrina Monroe (2 de diciembre de 1823), en Moyano y Velasco, comps. (1988, II, 392-393).

de ninguna de dichas potencias y mantener relaciones cordiales mediante una política franca y sólida (Moyano y Velasco, 1988, II, 394). Sin embargo, lo que el gobierno norteamericano pretendía con la Doctrina Monroe era disfrazar la intención de imponer su hegemonía a lo largo del continente americano, haciendo a un lado el poderío europeo. Ilusamente, muchos gobiernos centroamericanos se sintieron seguros y protegidos y, por lo mismo, continuamente la invocaban para oponerla a los ingleses.

El descubrimiento de oro en California (1848) reavivó el interés en la construcción de un canal interoceánico en Centroamérica, transformando una cuestión de simple conveniencia en un asunto de primera necesidad.³ La presencia inglesa en la costa atlántica se convirtió entonces en un grave peligro para los norteamericanos, por lo que los Estados Unidos decidieron tomar la iniciativa y empezar a negociar con las autoridades nicaragüenses lo relativo a la construcción del canal que comunicaría el Caribe con el Pacífico, facilitando así el comercio interoceánico. El 21 de junio de 1849, Elijah Hise, encargado de asuntos del gobierno de los Estados Unidos en Centroamérica, negoció en Nicaragua con Buenaventura Selva, representante del gobierno nicaragüense, un tratado por medio del cual se establecerían los derechos, las concesiones y los privilegios de cada una de las partes.⁴

En dicho tratado⁵ se concedía a los Estados Unidos el derecho exclusivo para proceder a la construcción de la vía interoceánica, por tierra o por agua, a través del territorio de Nicaragua, fuera ésta un canal, ferrocarril o camino, pudiendo utilizar los recursos naturales tales como ríos, lagos, lagunas, etc. Esta vía sería utilizada por toda clase de vehículos, marítimos o terrestres, para transportar cualquier tipo de mercancías. La compañía encargada de construir dicha vía tendría la posibilidad de obtener los distintos materiales de construcción de manera gratuita dentro del territorio de Nicaragua.⁶ Además, el gobierno nicaragüense cedería las tierras requeridas para la cons-

³ Bulwer a Palmerston, Washington, 3 de febrero de 1850, en *Senate Executive...*, *op. cit.*, p. 62.

⁴ Convention between the United States and Nicaragua, June 21, 1849, (concluded but not submitted to the Senate in consequence of the subsequent conclusion of the Clayton-Bulwer Treaty), en *ibid.*, p. 41.

⁵ Este tratado a la postre no sería sometido a la aprobación del Senado norteamericano como consecuencia de la firma del Tratado Clayton-Bulwer, al año siguiente.

⁶ Convention between..., en *Senate Executive...*, *op. cit.*, pp. 41-42.

trucción de la vía interoceánica y de las edificaciones indispensables para el desarrollo de la obra.⁷

Especial importancia tenía el artículo V del Tratado, ya que en él se otorgaba a los Estados Unidos el derecho a fortificar las salidas de la vía interoceánica y enviar tropas si se consideraba necesario para su defensa, así como para la preservación de la paz y la neutralidad en el territorio nicaragüense.⁸

A cambio, el gobierno de los Estados Unidos se comprometía a garantizar que Nicaragua mantuviera la soberanía sobre todo su territorio, costas, puertos, lagos y ríos, para lo cual emplearía su fuerza militar y naval en caso de que las circunstancias lo requirieran. El gobierno nicaragüense tendría, a su vez, el derecho de construir almacenes a lo largo de la vía y cobrar los derechos de aduana correspondientes, de acuerdo con su propia legislación.⁹

Por último, el gobierno de Nicaragua otorgaba a los Estados Unidos una serie de derechos y privilegios a perpetuidad:

...el derecho y el privilegio de pasar, transportar y enviar a través de cualquier parte de los territorios y dominios del Estado de Nicaragua, por tierra o por agua, de océano a océano, utilizando sus puertos, bahías, ríos, lagos y caminos, tropas, de infantería o de caballería, toda clase de armas, artillería y municiones, propiedades públicas de cualquier tipo, empleados públicos, civiles y militares, cónsules, ministros, encargados del despacho, su correo público y empleados postales, así como otros empleados del Gobierno de los Estados Unidos de América...¹⁰

Las protestas británicas no se hicieron esperar y, como consecuencia, Hise fue sustituido por Ephraim George Squier, quien fue nombrado encargado de negocios de los Estados Unidos en Centroamérica. Squier estableció su residencia en Nicaragua y no en Guatemala, como era costumbre, debido al interés norteamericano en la construcción de la vía interoceánica en territorio nicaragüense (Collado, 1988, 365).

Por su parte, el secretario de Estado norteamericano, John Clayton, manifestó su preocupación por los términos del acuerdo firmado por Hise ya que, según Clayton, Hise había actuado por su cuenta sin

⁷ Esto incluía las casas de los ingenieros, superintendentes y trabajadores que participaran en la construcción de la vía.

⁸ *Convention between...*, en *Senate Executive...*, *op. cit.*, p. 44.

⁹ *Ibid.*, pp. 45 y 47.

¹⁰ *Ibid.*, p. 46.

recibir instrucciones del gobierno norteamericano al respecto. Especialmente, le preocupaba la cláusula en que los Estados Unidos se comprometían a garantizar a perpetuidad la integridad del territorio nicaragüense y participar en su defensa en caso de una eventual agresión externa.¹¹ Clayton pensaba, además, que los Estados Unidos no debían acordar la ventaja de la exclusividad en la construcción del canal, por lo que giró instrucciones a Squier en el sentido de no negociar ningún tratado con el gobierno de Nicaragua y de negar su apoyo a cualquier contrato elaborado por alguna compañía privada norteamericana, ya que ese tipo de acciones podrían acarrear tensiones con el gobierno de la Gran Bretaña.¹²

El secretario de Estado norteamericano consideraba que la comunicación de los dos océanos era un asunto comercial de relevancia mundial y que los dos países que tenían mayor interés en él eran, sin duda, la Gran Bretaña y los Estados Unidos. Por ello, Clayton recomendó que los Estados Unidos dejaran de lado el tratado firmado por Hise y, en lugar de ratificarlo, propusieran a Nicaragua de manera simultánea con Gran Bretaña, un tratado que no concediera ventajas exclusivas para ninguna de las partes.¹³

No obstante, a fines de 1849, Squier firmó con Nicaragua un tratado de Amistad, Comercio y Navegación en el cual se otorgaban a los Estados Unidos los derechos de construcción y la preeminencia en el canal, aunque se aceptaba la participación de otras naciones.¹⁴ Además, bajo la supervisión del propio Squier, en agosto del mismo año se había firmado un contrato entre el gobierno nicaragüense y una compañía privada —la American Atlantic and Pacific Ship-Canal Company— con el fin de llevar adelante las obras necesarias para la construcción de la vía de comunicación entre los dos océanos, partiendo del puerto de San Juan, en Nicaragua.¹⁵

¹¹ Crampton a Palmerston, Washington, 15 de septiembre de 1849, en *Senate Executive...*, *op. cit.*, pp. 55-56.

¹² Crampton a Palmerston, Washington, 15 de septiembre de 1849, en *ibid.*, p. 56.

¹³ Crampton a lord Palmerston, Washington, 1 de octubre de 1849, en *ibid.*, p. 57.

¹⁴ Clayton estaba de acuerdo, en general, con este tratado pero consideraba que los artículos que favorecían la participación norteamericana eran objetables, sobre todo en lo relativo a la participación mayoritaria de ciudadanos y norteamericanos tanto en los puestos directivos como en los accionistas de la compañía encargada de la construcción del canal. Crampton a Palmerston, Washington, 4 de noviembre, 1849, en *ibid.*, p. 59.

¹⁵ Contract between Nicaragua and the American Atlantic and Pacific Ship-Canal Company, signed at Leon, August 12, 1849, containing the grant which was subsequently accepted under Article VII of the Clayton-Bulwer Treaty, en *ibid.*, pp. 49-55.

Consecuentemente, el cónsul británico en Centroamérica, Frederick Chatfield, se opuso de inmediato a estos acuerdos con el argumento de que San Juan¹⁶ no pertenecía a Nicaragua sino a la Mosquitia, territorio que había sido declarado nación independiente bajo la protección británica.¹⁷ Además, la concesión nicaragüense a los Estados Unidos en el puerto de San Juan podía interpretarse como una manera de dejar que éstos resolvieran la disputa entre Gran Bretaña y Nicaragua en torno a la Mosquitia, por supuesto en favor de Nicaragua, generando un conflicto entre los gobiernos británico y norteamericano.

La oposición entre Squier y Chatfield fue cada vez más clara y evidente, pero ni los Estados Unidos ni la Gran Bretaña estaban dispuestos a involucrarse en un conflicto armado. Asimismo, existían ciertas opiniones convergentes entre los funcionarios de ambas naciones: John Clayton consideraba indispensable la cooperación financiera para la construcción del canal, al tiempo que lord Palmerston, ministro británico de asuntos exteriores, no deseaba que se propiciara el monopolio del canal por alguna de las dos potencias.

Cada una de las partes tenía algo que ceder. Los Estados Unidos estaban dispuestos a modificar sus acuerdos previos con Nicaragua en el punto que garantizaba la ventaja de un país sobre otro; por su parte, la Gran Bretaña mostraba disposición a renunciar al protectorado en la Mosquitia,¹⁸ con el fin de equilibrar la correlación de fuerzas

¹⁶ En enero de 1848, tropas inglesas, en nombre de la nación Mosquitia, ocuparon el puerto de San Juan del Norte, al que rebautizaron como Greytown en honor del gobernador de Jamaica. Allí establecieron aranceles e impuestos a los miles de norteamericanos que usaban esa ruta para movilizarse de la costa este de los Estados Unidos a los nuevos territorios de California.

¹⁷ La Convención de 1786, complementaria de la Paz de Versalles firmada en 1783, confirmaba la soberanía española sobre el asentamiento de la bahía de Honduras y otorgaba una serie de concesiones a Inglaterra en cuanto a la explotación de madera, la posibilidad de utilizar productos agrícolas y pesqueros y la autorización para dictar reglamentos internos para mantener el orden. A cambio, los ingleses abandonaron la Mosquitia y se trasladaron a Belice. Fue en 1840 cuando el superintendente de Belice nombró una junta de comisionados para gobernar el territorio de la Mosquitia. Su función consistía en evitar las agresiones externas sin interferir con las formas internas de gobierno. Al morir el rey mosquito, en 1842, la Gran Bretaña decidió enviar un residente británico a la Mosquitia. De 1844 a 1848, Patrick Walker gobernó la Mosquitia, la cual fue una vez más declarada, explícitamente, posesión británica. En 1849 el gobierno quedó en manos de un nuevo rey mosquito, el cual había sido coronado en Belice.

¹⁸ La disputa entre Nicaragua y los mosquitos se dejaría de lado y debería ser resuelta por los propios participantes. *Cfr.* Project of convention respecting the isthmus canal,

en función del objetivo fundamental que consistía en la construcción de la vía interoceánica.¹⁹

De aquí que el 19 de abril de 1850, el ministro inglés en Washington, Henry Litton Bulwer, y el secretario de Estado norteamericano, John M. Clayton, firmaran un tratado²⁰ cuyo objetivo fundamental consistía en conciliar los intereses británicos y norteamericanos en América Central. El Tratado Clayton-Bulwer restringía las ambiciones territoriales de ambas potencias y evitaba el control exclusivo del futuro canal. En él se establecía que los gobiernos de los Estados Unidos y Gran Bretaña se abstendrían de ocupar, fortificar, colonizar, asumir o ejercer dominio alguno sobre cualquier parte de Centroamérica, estipulando además que ni uno ni otro obtendrían ni mantendrían para sí ninguna intervención exclusiva sobre el mencionado canal.²¹ Sin embargo, no se hacía referencia alguna a Belice, excluyéndolo en cierto modo cuando se hablaba de América Central.

Una vez que el tratado se aprobó en el Senado norteamericano, empezaron a surgir diversas interpretaciones. Lord Palmerston ordenó a su representante, Bulwer, que condicionara la ratificación del tratado a la exclusión de Belice del mismo. Por ello, el 29 de junio de 1850, Bulwer hizo una declaración al Departamento de Estado norteamericano, previa a la ratificación del tratado, en la que se negaba la conveniencia de aplicar los compromisos emanados del acuerdo al asentamiento de Honduras Británica.²² Clayton aceptó excluir no sólo a Belice, sino también a la Mosquitia y a las Islas de la Bahía considerando que los Estados Unidos no perdían nada al agregar una cláusula explicativa en ese sentido. Clayton tuvo cuidado tan sólo de no

en *Senate Executive...*, *op. cit.*, pp. 64-65. Fue apenas en 1852 cuando el nuevo secretario de Estado, Daniel Webster, junto con John Crampton, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de su majestad británica en los Estados Unidos, elaboraron un proyecto de acuerdo para el establecimiento de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua que pretendía dejar resuelto, de una vez por todas, el problema de la Mosquitia. *Cfr.* Arrangement for settling Central American affairs agreed upon between Mr. Crampton and Mr. Webster, Washington, 30 de abril de 1852, en *ibid.*, pp. 91-95.

¹⁹ Bulwer a Palmerston, Washington, 3 de febrero de 1850, en *ibid.*, pp. 62-63.

²⁰ Su antecedente inmediato es el Proyecto de Convención relativa al Canal del Istmo, elaborada por John Clayton y Henry Bulwer, ministro inglés en los Estados Unidos. *Vid. supra*, nota 18.

²¹ Clayton-Bulwer Treaty of april 19, 1850, en *Senate Executive...*, *op. cit.*, p. 82.

²² Declaration made by sir Henry Bulwer at the Department of State, june 29, 1850, prior to the exchange of the ratifications of the Clayton-Bulwer Treaty, en *ibid.*, p. 87.

confirmar o negar la soberanía de Gran Bretaña sobre el asentamiento de Honduras Británica.²³ Con ello se garantizó que el tratado fuera al fin ratificado, sin tomar en cuenta que el conflicto sobre el territorio beliceño rebasaba con mucho los límites de la pugna británico-norteamericana.

LA DISPUTA POR BELICE

En 1821, tanto México como Guatemala proclamaron su independencia, con lo cual los compromisos emanados de los tratados previos entre España e Inglaterra fueron considerados letra muerta. Guatemala reclamó la soberanía de Belice por derecho hereditario —se consideraba la legítima heredera de los derechos de España sobre el territorio— al tiempo que México declaraba dicho territorio parte integrante de la capitanía de Yucatán.²⁴

Inglaterra, en cambio, sostenía que los tratados de 1783 y 1786 seguían vigentes²⁵ y que, por lo mismo, la soberanía sobre el territorio beliceño recaía aún en España. Los ingleses consideraban que México y Guatemala sólo podían ejercer sus derechos sobre los territorios que ocupaban de hecho en el momento de su independencia. Así, los límites permanecieron con la indefinición que hasta entonces los había caracterizado: definidos teóricamente por los tratados de 1783 y 1786 pero, en la práctica, rebasando con mucho lo ya estipulado.

Desde la época colonial, las constantes pugnas y fricciones caracterizaron la relación del establecimiento de cortadores con el reino de Guatemala, entre otros motivos porque los cortadores reclamaban a las autoridades españolas en Guatemala por el robo de sus esclavos. Sin embargo, los conflictos fueron más directos con España, y particularmente con las autoridades coloniales españolas de Yucatán. Si bien el territorio de Belice nunca fue ocupado por España ni se defi-

²³ Memorandum touching sir Henry Bulwer's declaration filed by Mr. Clayton in the Department of State at Washington, 5 de julio de 1850, en *ibid.*, pp. 87-88.

²⁴ México y Guatemala se amparaban en el derecho internacional, reconociéndose como herederos de España, basados en la doctrina que postulaba que si una provincia se rebelaba exitosamente contra una potencia colonial, entonces heredaba todos sus derechos (*uti-possidetis*).

²⁵ En virtud del tratado de 1783 y de la convención de 1786, se confirmó la soberanía española sobre el territorio beliceño y se otorgó a los ingleses el derecho de posesión para la explotación del palo de tinte.

nieron claramente los límites entre el reino de Guatemala y la capitanía general de Yucatán, existía la idea más o menos generalizada de que el área comprendida entre los ríos Hondo y Sibún pertenecía a Yucatán. Por lo mismo, a partir de los tratados angloespañoles se nombraron comisionados yucatecos para vigilar el cumplimiento de los acuerdos y, además, los intentos de expulsión de los británicos de Belice provinieron siempre de Yucatán, no de Guatemala. De aquí que Inglaterra rechazara con mayor fuerza las pretensiones guatemaltecas sobre el territorio beliceño.

La política británica, sin embargo, comenzó a transformarse a raíz de las fracasadas negociaciones con España para obtener la cesión del territorio de Belice, debiendo entonces proceder a establecer contactos con Guatemala, quizás la parte más débil de las que se encontraban involucradas en el conflicto. En 1834 Frederick Chatfield fue nombrado cónsul británico en Centroamérica, con la misión explícita de negociar un tratado de amistad y comercio que incluyera una cláusula de convenio de límites con Belice.

Puesto que estas negociaciones no tuvieron éxito, el entonces superintendente de Belice, Cockburn, planteó que la única manera de solucionar la disputa consistía en lograr la cesión completa de la soberanía por parte de España, por lo cual la discusión con Centroamérica carecía de sentido, ya que el área cercana al río Sarstún jamás había estado ocupada por las repúblicas de América Central. Asimismo, lord Palmerston consideró necesario discutir el problema de la soberanía más adelante y directamente con España. Para él Guatemala no tenía derecho alguno y, por lo mismo, no era requisito tomarla en cuenta ni obtener su consentimiento sobre el problema beliceño. De aquí que se ordenara a Chatfield establecer las negociaciones con Centroamérica sin incluir los puntos respecto a los límites con Belice.

En 1847 el cónsul Chatfield, basado en el orden restablecido por Rafael Carrera en Guatemala y dado el creciente interés de los Estados Unidos en América Central, consideró imprescindible llegar a firmar un tratado comercial con Guatemala. Ésta planteó que no deseaba ver afectados sus derechos sobre Belice en virtud de este tratado, por lo que finalmente no se ratificó. Dos años después se redactó un segundo convenio en el cual, sin embargo, no se hacía alusión alguna al establecimiento de Belice. El gobierno guatemalteco lo ratificó el 20 de febrero de 1849 y cedió a Inglaterra los derechos de navegación y

comercio en el asentamiento de cortadores. Además, Guatemala nombró cónsules tanto en Gran Bretaña como en Belice.²⁶

BELICE Y EL TRATADO CLAYTON-BULWER

A raíz de la firma del Tratado Clayton-Bulwer, el gobierno guatemalteco decidió adoptar una posición más activa y emitió un decreto, el 28 de diciembre de 1850, en el cual se exigía que todos aquellos que hubieran obtenido concesiones de tierras baldías con licencia para el corte de madera,²⁷ debían presentar sus documentos a la Secretaría de Hacienda de Guatemala en un plazo de seis meses o, de lo contrario, perderían los derechos adquiridos y les sería revocada la concesión. Este decreto no tuvo nunca efecto alguno, pero significó una reacción a la posición norteamericana que había aceptado implícitamente dejar a Belice en manos de los ingleses. En cambio, México se mantuvo al margen pues en ese momento se encontraba en una situación de debilidad frente a los Estados Unidos, después de la guerra de Texas.²⁸

No obstante la firma del Tratado Clayton-Bulwer, la expansión inglesa continuó en el istmo centroamericano, y en 1852 las Islas de la Bahía de Honduras fueron declaradas colonia británica²⁹ con el nombre de Bay Islands:

Ésta es para notificar que su graciosa Majestad la Reina tiene el agrado de constituir y convertir a las islas de Roatán, Bonacca, Utila, Barbarat, Helene y Morat, en colonia la cual será conocida y designada como la Colonia de las Islas de la Bahía.³⁰

Ello coincidió con el ascenso de los demócratas a la presidencia de los Estados Unidos (1853), quienes, inmediatamente, se opusieron al

²⁶ Cfr. para todo el apartado Caiger (1951) y Dobson (1973).

²⁷ Desde el río Sibún hasta el río Tinto, incluyendo el lago de Izábal, Motagua y Santo Tomás.

²⁸ Recordemos que los Estados Unidos habían logrado la anexión de Texas (1845) y, después de la guerra con México (1845-1848), la de Nuevo México, Arizona y la Alta California.

²⁹ Esta acción fue considerada por los Estados Unidos una violación al Tratado Clayton-Bulwer. Cfr. General Cass a lord Napier, Washington, 29 de mayo de 1857, en *Senate Executive...*, op. cit., p. 111.

³⁰ Proclamation of the organization of the British colony of the Bay Islands, 17 de julio de 1852, en *Senate Executive...*, op. cit., pp. 97-98.

Tratado Clayton-Bulwer por considerarlo violatorio de la Doctrina Monroe. El nuevo gobierno norteamericano consideraba que Belice pertenecía a Guatemala y que, por lo tanto, Inglaterra sólo tenía derechos limitados en las áreas que originalmente España le había otorgado en concesión. Incluso el Senado norteamericano acusó a Clayton de haber agregado sin consulta previa aquella cláusula que excluía a Belice del tratado, lo cual permitió a Guatemala reconciliarse con la idea de que los Estados Unidos seguían siendo la potencia protectora frente a Inglaterra.

En Londres, el ministro norteamericano James Buchanan trataba infructuosamente de persuadir a la Gran Bretaña para que se retirara de Centroamérica, y específicamente de Belice, al tiempo que lord Clarendon, ministro de asuntos exteriores de su majestad, atacaba a la Doctrina Monroe argumentando que bajo ningún punto de vista podía ser considerada parte del derecho internacional y que, más bien, era contraria a éste.

Buchanan trató de hacer ver a Clarendon que la Doctrina Monroe había sido sancionada oficial y públicamente por los presidentes norteamericanos subsecuentes, así como por la mayoría de los pueblos americanos. Como en el caso de Centroamérica se podría haber llegado a un enfrentamiento con la Gran Bretaña, había resultado imprescindible llegar a un acuerdo para evitarlo, mediante el Tratado Clayton-Bulwer, y así mantener las relaciones pacíficas y amistosas entre ambos países.³¹ Pero ello no significaba, de ninguna manera, renunciar a la validez y vigencia de la Doctrina Monroe.

Por su parte, lord Clarendon hacía hincapié en que el Tratado de 1850 no debía afectar al asentamiento de Belice. Incluso, remarcaba Clarendon, no era necesario haber agregado una cláusula que lo explicitara, ya que el término Centroamérica sólo podía aplicarse apropiadamente a los cinco países que habían estado unidos bajo el nombre de Repúblicas Centroamericanas. Además, Clarendon se mostraba sorprendido de que los Estados Unidos cuestionaran la soberanía británica sobre Belice ya que, en 1847, el gobierno norteamericano había enviado un cónsul al asentamiento, el cual había sido reconocido por el gobierno de la Gran Bretaña. Esto, en pocas palabras, significaba una aceptación tácita de parte del gobierno norte-

³¹ Statement of Mr. Buchanan for lord Clarendon, Londres, 6 de enero de 1854, en *ibid.*, p. 100.

americano de que Belice se encontraba bajo la tutela británica. Los Estados Unidos no debían, por ende, tomar como base el tratado de 1786 ya que éste se había cancelado a consecuencia de los conflictos bélicos entre la Gran Bretaña y España y, al restablecerse la paz, no se había firmado un nuevo acuerdo; además, los límites del asentamiento se habían ido transformando con el paso del tiempo.³²

Al respecto, Buchanan manifestó que el gobierno norteamericano no insistiría en el retiro de los ingleses del asentamiento de Belice pues deseaba consolidar las relaciones amistosas entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña, manteniendo en vigor el tratado de 1850. Sin embargo, puntualizó, el reclamo británico en Belice debía ser entendido exclusivamente como la libertad temporal para el usufructo de los distintos tipos de madera, productos agrícolas y otros recursos naturales, reconociendo que la antigua soberanía española sobre el asentamiento de cortadores debía recaer en Guatemala o en México.³³

La discusión entre los representantes diplomáticos de ambos bandos era cada vez más violenta cuando, en el mes de julio de 1854, el puerto de Greytown fue bombardeado y destruido por un barco de guerra norteamericano, constituyendo éste el primer enfrentamiento armado entre las tropas inglesas y las norteamericanas. Ante esta situación, Washington y Londres pactaron un acuerdo mediante el cual Inglaterra se comprometía a retirar sus tropas de Nicaragua y a evacuar las islas de Honduras; a cambio, los Estados Unidos aceptaban excluir a Belice del territorio centroamericano en el Tratado Clayton-Bulwer.

Mientras tanto, el estado de anarquía se generalizó a todo lo largo del istmo centroamericano. La presencia de los filibusteros norteamericanos en Nicaragua bajo el mando de William Walker culminó en el episodio bélico conocido como la Guerra Nacional, por medio del cual se expulsó a Walker de Centroamérica. Frente a la amenaza norteamericana, los gobiernos de las repúblicas de América Central optaron por pedir protección tanto a Francia como a Gran Bretaña por lo que, temeroso de que Inglaterra pudiera fortalecer su influencia en la región, el ministro Buchanan demandó su retiro de la Mosquitia, de

³² Statement of lord Clarendon for Mr. Buchanan, Londres, 2 de mayo de 1854, en *ibid.*, pp. 101-102.

³³ Remarks by Mr. Buchanan in reply to lord Clarendon's statement of may 2, Londres, 22 de julio de 1854, en *ibid.*, p. 102.

las Islas de la Bahía (Bay Islands) y, por supuesto, de Belice (Toussaint, 1993, 51-56).

Como consecuencia, los esfuerzos diplomáticos se reanudaron. El 17 de octubre de 1856 se firmó en Londres un nuevo tratado, esta vez entre George M. Dallas, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de los Estados Unidos, y lord Clarendon, ministro de asuntos exteriores de la Corona. El Tratado Dallas-Clarendon constaba de 10 artículos y en él se reconocía la soberanía de Nicaragua sobre el territorio de la Mosquitia, se proponía un arreglo amistoso para las cuestiones de límites entre Costa Rica y Nicaragua y se permitía la libre navegación de Costa Rica en el río San Juan, cuyo puerto fue declarado zona libre. En un artículo por separado, se señalaba que el establecimiento de su majestad británica llamado Belice, limitado al norte por Yucatán y al sur por el río Sarstún, no estaba comprendido en el Tratado Clayton-Bulwer, y que sus límites occidentales debían fijarse entre Guatemala e Inglaterra en un plazo de dos años, después de lo cual los límites no podrían ensancharse. Además, las partes contratantes se comprometían a respetar tanto las islas como a los habitantes de la bahía de Honduras que, mediante la convención del 29 de agosto de 1856, habían sido declarados bajo la soberanía de la república de Honduras.³⁴

El gobierno guatemalteco no cuestionó este tratado pues lo consideró una posibilidad para solucionar los conflictos pendientes con Inglaterra. En cambio, siendo Buchanan entonces presidente de los Estados Unidos, el Senado norteamericano objetó dicho tratado en lo referente a las Islas de la Bahía (Bay Islands) por considerar que, por su posición estratégica, constituían una amenaza a la seguridad de las rutas interoceánicas y que con el tratado se afectaba el gobierno interno de las islas, quedando éstas prácticamente bajo la protección británica. El Senado no cuestionó la cláusula relativa a Belice, pero Buchanan se negó a ratificar el convenio (*Cfr.* Caiger, 1951; y Humphreys, 1961). La Gran Bretaña rehusó también ratificar el tratado y

³⁴ León Alvarado y Víctor Herrán, comisionados del gobierno hondureño en Londres, firmaron un tratado con lord Clarendon declarando las Islas de la Bahía bajo soberanía hondureña, pero exentando a los residentes del pago de impuestos hondureños. Además, el gobierno de Honduras no estaba autorizado a construir fortificación alguna para la protección militar de las islas, quedando éstas indefensas ante cualquier posible invasión. *Cfr.* General Cass a lord Napier, Washington, 29 de mayo de 1857, en *Senate Executive...*, *op. cit.*, p. 110.

propuso, en todo caso, elaborar uno nuevo que incorporara las resoluciones del Senado norteamericano.³⁵

Con el fracaso del Tratado Dallas-Clarendon, las relaciones entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña volvieron a ser bastante tensas y quedaron sujetas, de nueva cuenta, a la interpretación que cada una de las partes hacía del Tratado Clayton-Bulwer.³⁶ En su mensaje al Congreso norteamericano, en diciembre de 1857, el presidente Buchanan subrayaba el desacuerdo en cuanto al punto central del tratado que estipulaba que ninguna de las dos potencias podían ocupar, fortificar, colonizar o ejercer dominio alguno sobre cualquier parte de América Central. Para la Gran Bretaña esto quería decir que no podrían extender sus posesiones en la región, mientras que para los Estados Unidos significaba el abandono de las mismas, esto es, la Mosquitia, Belice y las Islas de la Bahía, con el fin de lograr un equilibrio de fuerzas en la región.³⁷

La convicción universal en los Estados Unidos era que cuando nuestro gobierno consintió en violar su política tradicional y estipular de acuerdo con un gobierno extranjero que nunca se ocuparía o adquiriría ningún territorio en la porción centroamericana del continente, la consideración para este sacrificio era que la Gran Bretaña debería, por lo menos en este respecto, ser colocada en nuestra misma posición.³⁸

Por ello, la Corona sugirió que las diferencias debían solucionarse por medio de negociaciones directas entre las repúblicas centroamericanas afectadas y los gobiernos inglés y norteamericano.³⁹ Los Estados Unidos aprobaron la propuesta.

Así, el 16 de noviembre de 1857 se firmó un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre la república de Nicaragua y los Estados Unidos, conocido como el Tratado Cass-Yrisarri, por medio del cual ambos países acordaron garantizar la libertad comercial recí-

³⁵ Cfr. lord Napier a Lord Clarendon, Washington, 6 de mayo de 1857, en *Senate Executive...*, *op. cit.*, p. 108.

³⁶ President Buchanan's message to Congress, 8 de diciembre de 1857, en *ibid.*, p. 126.

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ Los principales objetivos del gobierno británico eran la cesión de las Islas de la Bahía a Honduras, la sustitución de la soberanía nicaragüense por un protectorado inglés en la Mosquitia y la delimitación de las fronteras de Belice. Cfr. lord Napier a lord Clarendon, Washington, 22 de octubre de 1857, en *ibid.*, p. 114.

proca y dejaron abierta la puerta para que los Estados Unidos emplearan la fuerza militar para proteger las rutas comerciales en caso necesario.⁴⁰

En contraparte, Gran Bretaña comisionó a sir Charles Lennox Wyke como sucesor de Chatfield, para entablar conversaciones con Nicaragua, Honduras y Guatemala. Entre los años 1859 y 1860, Lennox Wyke negoció exitosamente los respectivos tratados con cada uno de los países. En noviembre de 1859, con el fin de garantizar su neutralidad, se acordó otorgar a Honduras la soberanía de las Islas de la Bahía (Bay Islands) y una porción de la Costa Mosquito, sin afectar los límites entre Honduras y Nicaragua;⁴¹ en enero de 1860 se otorgó a Nicaragua la soberanía sobre la mayor parte de la Mosquitia y se declaró a Greytown puerto libre; a cambio, se pidió garantizar la protección a los indios mosquitos, quienes tendrían la facultad de gobernarse de acuerdo con sus propias costumbres y estarían en libertad, en el futuro, de incorporarse plenamente a Nicaragua.⁴² Por su parte, Guatemala, al comprobar el fracaso de la participación norteamericana en la solución del conflicto por Belice, aceptó en principio la idea de negociar directamente con la Gran Bretaña. Ello derivaría en la firma del Tratado de Límites de 1859 entre Guatemala y Gran Bretaña⁴³ el cual, sin embargo, a la postre dejaría sin solución la disputa por Belice.

La firma de estos tratados fue vista con buenos ojos por el presidente Buchanan quien, en su mensaje al Congreso estadounidense del 3 de diciembre de 1860, expresó su satisfacción por considerar que finalmente se habían sentado las bases para la aplicación del Tratado Clayton-Bulwer, superándose las interpretaciones parciales, lo que favorecía el acuerdo entre los gobiernos de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos.⁴⁴

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XIX la política

⁴⁰ Cass-Yrisarri Treaty, 16 de noviembre de 1857, en *ibid.*, p. 117-125.

⁴¹ *Vid.* Treaty between Great Britain and Honduras respecting the Bay Islands, the Mosquito Indians, and the rights and claims of British subjects, signed at Comayagua, 28 de noviembre de 1859, en *ibid.*, p. 148-151.

⁴² *Vid.* Treaty between Great Britain and Nicaragua relative to the Mosquito Indians and to the rights and claims of British subjects, signed at Managua, 28 de enero de 1860, en *ibid.*, pp. 151-154.

⁴³ *Vid.* Convention between Great Britain and Guatemala, signed at Guatemala, 30 de abril de 1859, en *ibid.*, pp. 146-147.

⁴⁴ President Buchanan's message to Congress, 3 de diciembre 1860, en *ibid.*, p. 155.

norteamericana hacia América Central se transformó de manera significativa. En su afán por obtener el dominio exclusivo del tan ansiado canal interoceánico, los Estados Unidos intentaron modificar el Tratado Clayton-Bulwer en 1881, argumentando que las condiciones desde la firma del convenio se habían transformado de manera sustancial. Prueba de ello era el hecho de que, a diferencia de la primera mitad del siglo XIX en que las potencias predominantes en Centroamérica eran la Gran Bretaña y los Estados Unidos, en los últimos años la presencia comercial de otras naciones en la región se había incrementado, como era el caso de Francia y Alemania. Por ende, el futuro canal debía utilizarse en beneficio comercial de todas las naciones, evitando favorecer beligerancia alguna.⁴⁵

Al no obtener la aceptación de la Gran Bretaña, la cual consideraba vigentes los compromisos adquiridos en el tratado,⁴⁶ los Estados Unidos decidieron cuestionar su validez y acusar al gobierno británico de haberlo violado en 1871, fecha en que le había otorgado a Honduras Británica el *status* colonial.⁴⁷

En 1882 el secretario de Estado Frederick T. Frelinghuysen propuso la completa derogación del Tratado Clayton-Bulwer argumentando varias razones: que el objetivo del tratado era la construcción de un canal a través de Nicaragua, lo cual no se había logrado; que el tratado iba en contra de la Doctrina Monroe; y, por último, que para garantizar la seguridad de los Estados Unidos era imprescindible el control absoluto sobre la vía interoceánica (Bemis, 1958, VIII, 29).

Sería en 1901, con la firma del Tratado Hay-Pauncefote, cuando los Estados Unidos y la Gran Bretaña declararan abrogado el Tratado Clayton-Bulwer. Quedaba entonces estipulado que el canal interoceánico podría ser construido bajo los auspicios del gobierno de los Estados Unidos, quienes disfrutarían de todos los derechos y lo admi-

⁴⁵ Blaine a Lowell, Washington, 19 de noviembre de 1881, *Senate Executive Document No. 16*, 47th Congress, 1st session, "Message from the president of the United States transmitting, in response to Senate resolution of december 12, 1881, a report from the secretary of State, touching the proposed modification of the Clayton-Bulwer Treaty of april 19, 1850, between the United States and Great Britain", en NARA, *The family papers of James G. Blaine*, containers 29-30, reel 16, pp. 2-7.

⁴⁶ Lord Granville a Mr. Hoppin, Londres, 10 de noviembre de 1881, *Senate Executive Document No. 78*, 47th Congress, 1st session, "Message from the president of the United States in further compliance with Senate resolution of December 12, 1881, the remainder of the correspondence touching the desired modification of the Clayton-Bulwer treaty", en NARA, *The family papers...*, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁷ *Cfr. ibid.*

nistrarían en forma exclusiva.⁴⁸ Con ello, la retirada británica de la región era prácticamente un hecho. Pero, aun entonces, la disputa por Belice quedaba pendiente.

MÓNICA TOUSSAINT
E-Mail: momia@servidor.unam.mx

BIBLIOGRAFÍA

- Bemis, Samuel Flagg
1958 *The American secretaries of State and their diplomacy*, New York, Pageant Book Company, vol. 8.
- Caiger, Stephen L.
1951 *British Honduras, past and present*, London, Allen/Unwin.
- Collado, Carmen
1988 *Nicaragua, textos de su historia*, México, Instituto Mora/Nueva Imagen/U. de G.
- Dobson, Narda
1973 *A history of Belize*, Londres, Longman Caribbean.
- Humphreys, Robert A.
1961 *The diplomatic history of British Honduras, 1638-1901*, London, Oxford University Press.
- Moyano, Ángela y Jesús Velasco (comps.)
1988 *EUA: Documentos de su historia política II*, México, Instituto Mora.
- Núñez, Silvia y Guillermo Zermeño (comps.)
1988 *EUA: Documentos de su historia política III*, México, Instituto Mora.
- Toussaint, Mónica
1993 *Belize: una historia olvidada*, México, Instituto Mora/Cemca.

⁴⁸ Tratado Hay-Pauncefote (18 de noviembre de 1901), en Núñez y Zermeño, comps. (1988, III, 411-413).

ASOCIACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS DEL CARIBE

IV CONFERENCIA ANUAL

Chetumal, Quintana Roo
23-25 de abril de 1997

Temas:

- ✓ *El Caribe mexicano*
- ✓ *Turismo y desarrollo sustentable*
- ✓ *Integración regional*
- ✓ *Relaciones México-Caribe*
- ✓ *Historia y cultura regional*
- ✓ *Literatura caribeña*
- ✓ *Historia de las ideas*
- ✓ *La frontera circuncaribe*
- ✓ *Procesos políticos y sociales en el Caribe contemporáneo*
- ✓ *Redefinición de la geopolítica en el Caribe*
- ✓ *Demografía y migraciones*

Informes:

Instituto Mora: Laura Muñoz y Johanna von Grafenstein, Plaza Valentín Gómez Farías núm. 12, San Juan Mixcoac, 03730, México, D.F., tel. 598 37 77 exts. 105 y 107, fax: 563 71 62 y 598 50 81.
jayna@servidor.unam.mx

Universidad de Quintana Roo: Armando Lampe, Blvd. Bahía e Ignacio Comonfort s.n., 77010, Chetumal, Quintana Roo, México, tel. (983) 283 88, fax: (983) 296 56. recaribe@balam.cuc.uqroo.mx

Universidad Nacional Autónoma de México: Pablo Maríñez, fax: 849 05 69. pama@servidor.unam.mx