

CAPITULO VI

RECLAMACIONES MÉXICO - GRAN BRETAÑA

Las relaciones entre estos dos países, o mejor dicho los conflictos existentes en tales relaciones, arrancan, se puede inferir, desde el mismo momento en que México surge como país independiente. De esta manera, en 1822 el imperio mexicano, con Agustín de Iturbide al frente, celebró un empréstito de diez millones de pesos con un aventurero inglés. Se extendieron giros sobre una casa de Londres pero ésta resultó ser inexistente y por consiguiente todo resultó un engaño. No obstante, al poco tiempo la deuda con Inglaterra fue ya formal y desde entonces no dejó de crecer.

El gobierno de Guadalupe Victoria posteriormente celebró un empréstito de 8 millones de pesos con la Casa Goldsmith de Londres; pero como los bonos del empréstito se vendieron al público inglés al 55%, y había que pagar además las comisiones, para saldar la deuda de 8 millones efectivos, México reconoció ser deudor de 16 millones de pesos.⁽¹⁾

En un marco de endeudamiento creciente y en virtud de que el erario mexicano se caracterizaba por una constante bancarrota, el gobierno se encontraba de modo permanente, atrasado respecto al pago de sus deudas frente a personas y sociedades inglesas, provocando con ello las reclamaciones de los ciudadanos ingleses, los cuales recurrían, posteriormente, a las gestiones de sus representantes diplomáticos, para que éstos presionaran al gobierno mexicano a saldar sus cuentas pendientes.

Durante varios años las reclamaciones británicas por el atraso y suspensiones en el pago de sus dineros siguieron presentándose de manera intermitente. No fue hasta 1842 cuando se concluyó una Convención Anglo-Mexicana, bajo la cual el gobierno mexicano reconocía la obligación de pagar a los súbditos ingleses \$ 306,931.44.⁽²⁾

La mencionada cantidad había sido fijada en relación a un porcentaje aplicado a los ingresos al erario por concepto de los impuestos aduanales. En ese sentido, dicha Convención⁽³⁾ estipulaba en sus artículos primero y segundo:

(1) Vid. Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Ed. Antigua Librería Robledo, de José Porrúa e Hijos, México, 1948, Tomo IV, p. 684.

(2) Feller, A.H., "The Mexican Claims Commission". Ed. Krauss, Reprint Co., New York, 1971, p. 10.

(3) Vid. el texto en el anexo 1.

De los productos de los derechos de importación que se causaren en los Puertos de Veracruz y Tampico desde la fecha del presente Convenio en adelante, se separará un dos por ciento en el primero, y el uno por ciento en el segundo, que se aplicarán al pago de las cantidades reconocidas hasta el día a favor de súbditos británicos. Los productos de estas asignaciones se entregarán al agente que designen los interesados en ellas, para que las distribuya en justa prorrata con proporción al monto de los créditos que representan. . .

Los créditos que hasta el día han ganado interés en virtud de Convenios preexistentes, seguirán gozándolo según la establecida en cada caso; y los que hasta ahora no lo han disfrutado, tendrán derecho a él a razón de un doce por ciento anual.

La Convención de 1842 no impidió que subsiguientes reclamaciones británicas continuaran presentándose ya que los prestamistas de esa nacionalidad continuaban practicando el agio con la República Mexicana y ésta a su vez seguía retrasándose en sus pagos. Por ello en 1851 se signó una nueva Convención denominada "Doyle Convetion".⁽⁴⁾ En ella se acordaba que México pagaría 5,000.00 pesos para el arreglo de las reclamaciones y para el pago de ciertas cuotas que el gobierno nacional se había comprometido a cubrir, en la Convención de 1842, a los accionistas británicos.

Empero, a las estipulaciones anteriores que constituían de por sí una carga bastante difícil de afrontar para un país con una economía quebrada, como lo era México, se agregaba otra cláusula más, la quinta que señalaba:

Deseandó el gobierno mexicano dar pruebas inequívocas de la justicia y equidad con que se propone proceder en este arreglo, se obliga a mejorar la condición de sus acreedores, aumentado después del quinto año, contando desde esta fecha, el interés concedido al capital y a su amortización. En consencuencia, se obliga a pagarles el cuatro por ciento anual de interés y al seis por ciento anual de amortización al cumplimiento del quinto año. . .

Al igual que su predecesora, la Convención de 1851 estipulaba que el pago de la deuda mexicana se obtendría mediante una exacción suficiente que se realizara a los impuestos aduanales. Sin embargo, a pesar de este arreglo, no se logró cubrir el adeudo que se tenía con los ingleses en virtud de que los conflictos internos que tenía el país — principalmente la pugna entre liberales y conservadores — propiciaban graves trastornos a la economía nacional.

En ese tenor, la República Mexicana y la Gran Bretaña signaron el 27 de noviembre de 1852 un Convenio adicional sobre el pago de reclamaciones inglesas.⁽⁵⁾ y así, durante la década 1850-1860 la situación financiera de México siguió siendo catastrófica.

Al siguiente lustro, en 1860, el gobierno del general Miramón (del bando conservador) sustrajo 600,000 pesos de la representación británica, cantidad que estaba destinada para el pago de las deudas de los acreedores británicos.

(4) Perey W. Doyle, era por ese entonces el encargado de negocios del gobierno británico en México. El texto de la Convención aparece como anexo 2.

(5) *Vid.* anexo 3.

El gobierno de Juárez al retomar el poder en 1861, rehusó reintegrar dicha cantidad. Empero, Juárez, fue más allá y suspendió por un período de dos años todos los pagos que el gobierno mexicano estuviera efectuando a causa de deudas contraídas con anterioridad, incluyéndose en dicha suspensión los pagos de un empréstito dado por Londres.

Esta medida provocó el rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno liberal de Juárez por parte de Francia, Inglaterra y España.

Por otra parte, diversos conservadores mexicanos buscaban en Europa el apoyo de alguna potencia a efecto de intervenir en México y establecer un régimen monárquico.

Las circunstancias eran propicias para el interés del grupo conservador, ya que la guerra civil en los Estados Unidos de América impedía que éstos pudiesen evitar con éxito una intervención europea en conjunto. Además con una monarquía se aseguraría la influencia europea en el continente americano.⁽⁶⁾

En tal contexto, Inglaterra, España y Francia pactaron una triple alianza con pretensiones de ejecutar un movimiento combinado contra México, formalizándose tales pretensiones en la Convención de Londres, aunque hay que hacer notar que las metas de la citada Convención fueron desde un principio vagas y ambiguas.⁽⁷⁾

No obstante, Inglaterra tenía miras precisas y en ese sentido explicaba a sus aliados, que si bien estaban dispuestos, por una parte, a firmar la Convención para lograr la satisfacción de sus múltiples reclamaciones, por otra parte indicaban la necesidad de que las potencias consignatarias se obligaran a buscar para sí, y con exclusión de otros Estados, alguna ventaja política o comercial y sobre todo que no se interviniera en el gobierno interior de México.

Asimismo, Gran Bretaña deseaba también que los Estados Unidos de América formaran parte de la Convención.⁽⁸⁾ Sin embargo, las miras de este último país eran otras, pues por principio de cuentas los estadounidenses ya avizoraban la posibilidad de tener a América Latina como traspatio y alejada lo más posible de Europa. Para lograr tales objetivos, los Estados Unidos de América ofrecieron a las potencias signatarias de la Convención de Londres, garantizarles durante 5 años el interés de las deudas de México, a fin de que no se llevara a cabo la pretendida intervención.

Los Estados Unidos de América garantizaban un fondo para México de 2,000,000.00 pesos al año. Sin embargo la propuesta no se aceptó, pues las potencias europeas deseaban limitar la creciente influencia norteamericana.⁽⁹⁾

(6) *Vid. Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, p. 333.

(7) *Ibidem*, pp. 333 y 334.

(8) *Idem*. p. 335.

(9) *Vid. "México y la Gran Bretaña durante la Intervención 1861-1862", Colección del Archivo Histórico Diplomático mexicano*, Introducción, selección y traducción de Gloria Grajales, S.R.E., México, 1974, p. 10.

Los Estados Unidos de América aumentaron su oferta, con tal de que las potencias aludidas no utilizaran a sus fuerzas armadas contra México, pero a pesar de ello se desechó la misma, y en cambio se les invitó a participar en la empresa, a lo que se negaron los americanos.

La intervención tripartita se llevó a cabo a finales de 1861 y desde Veracruz las tropas invasoras negaron tener planes de conquista o de intervención en la política interna de México.

Posteriormente, se llevan a cabo los preliminares de La Soledad en los que se reconocía la fuerza y estabilidad del gobierno de Juárez, aún más, se volvió a hacer hincapié en que no se pretendía atentar contra la soberanía de la república, sino solamente de negociar la deuda mexicana y prever garantías para sus futuras inversiones disponiéndose así la apertura para las negociaciones de Orizaba.⁽¹⁰⁾ Sin embargo, las intenciones imperialistas ya desmascaradas del gobierno francés convirtiéronse en motivo importante para que británicos y españoles regresaran a sus países. De esta manera a partir de 1861 dio comienzo la intervención francesa. Además los ingleses ya habían logrado lo que se habían propuesto, esto es, la derogación de la ley de suspensión de pagos de reclamaciones y el compromiso del gobierno de Juárez para pagar los fondos que habían sido robados de la legación británica por el general conservador Miramón.

En 1866, con Maximiliano ya en el poder como emperador de México, el gobierno de Gran Bretaña concluyó otra Convención con México, mediante la cual se estableció que el país saldaría sus deudas frente a los británicos por medio de bonos respaldados por impuestos aduanales; sin embargo, parece que tales obligaciones no se llegaron a cumplir.⁽¹¹⁾

A partir de 1867 -cuando el Imperio ya había sido derrotado-, las relaciones anglo-mexicanas estuvieron suspendidas, pues con motivo de la intervención, los contactos diplomáticos fueron cortados. Esta situación permitió que se sentaran nuevas bases para la política exterior mexicana cimentadas en el respeto a la soberanía de los países y en la dignidad. En vista de que las naciones europeas fueron las causantes de la ruptura, si ellas deseaban restablecer relaciones deberían ajustarse a los lineamientos que dispusiera el gobierno de Juárez. No fue hasta 1884 cuando se restablecerían por medio de un Acuerdo, en el cual se estipulaba que México y Gran Bretaña deseaban tener relaciones diplomáticas de nueva cuenta sobre la base de una mayor cordialidad. Para lograr tal objetivo, el gobierno mexicano haría una investigación imparcial de todas las reclamaciones pecuniarias de súbditos británicos basadas en actos anteriores a la fecha del canje de ratificaciones de estos preliminares, a efecto de determinar la liquidación de las sumas que se les debiera, así como el pago de aquellas ya reconocidas por México.

(10) *Ibidem*, p. 340.

(11) Feller, *op. cit.*, p. 11

Por otra parte, el gobierno inglés examinaría imparcialmente todas las reclamaciones pecuniarias de mexicanos basadas en actos del gobierno británico anteriores a la fecha del canje de ratificaciones de este arreglo y ordenaría la liquidación y pago de las cantidades que resultare deberles.⁽¹²⁾

Cabe hacer notar que según este Acuerdo, la investigación, liquidación y pago de las reclamaciones británicas estarían sujetas a las leyes mexicanas que sobre deuda pública hubiere.

Lustros después durante todo el régimen porfirista, Inglaterra tuvo relaciones cordiales y amistosas con México. Sin embargo tal situación cambiaría con los conflictos revolucionarios.

Uno de los principales problemas que tuvo que sortear la Revolución mexicana en el aspecto internacional, fue el relativo a los daños causados en la etapa de violencia.

Fue por ello que desde el inicio de las hostilidades revolucionarias se vislumbró la necesidad futura de resarcir los daños que se causarían.⁽¹³⁾

De esta manera en 1911 Francisco I. Madero, en una nota que enviaba a los gobiernos extranjeros, señalaba: "El gobierno provisional, en nombre de la República Mexicana, responderá por los daños y perjuicios directos y materiales que la guerra ocasione a los súbditos o ciudadanos de aquella nación, en sus personas y los intereses que tengan en el país. . ."

En tal sentido el presidente León de la Barra, por medio del decreto del 31 de mayo de 1911, creó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones, que tenía por encargo ajustar las reclamaciones de nacionales y extranjeros que se habían presentado por daños causados por la Revolución.⁽¹⁴⁾

Posteriormente, ya con Venustiano Carranza como presidente de la República, se expidió el decreto de 1913 que abordaba el derecho no sólo de los extranjeros sino también de los nacionales para reclamar por daños sufridos durante el período revolucionario. Tal medida, desde luego, era destinada a crear buena imagen de su mandato ante el mundo y también a dejar establecido que el gobierno mexicano sí estaba dispuesto a resarcir los daños causados a extranjeros.⁽¹⁵⁾ Los gobiernos subsecuentes al de Carranza -el de Adolfo de la Huerta y el de Alvaro Obregón-, heredaron tales responsabilidades y reiteraron su disponibilidad de cumplirlos, máxime si tomamos en cuenta que por aquellos años -1919-, la Conferencia de Paz, reunida en París, acordó que el gobierno de los Estados Unidos de América, dirigiera una nota a su similar de México para que éste aceptara pagar los daños causados por la Revolución o, en caso contrario, se nos "obligaría" a cumplir con "nuestros" debe-

(12) *Vid.* anexo 4.

(13) *Vid.* Sáenz, Aarón. "La Política Internacional de la Revolución", Fondo de Cultura Económica, México 1961, p. 73.

(14) *Ibidem*, p. 74

(15) "Dos Reclamaciones fraudulentas contra México", *Archivo Histórico Diplomático Mexicano*. Estudio preliminar de César Sepúlveda, Segunda serie, número 17, S. R. E., México, 1965, pág. 32.

res internacionales por medio de la fuerza. Esto quiere decir que el riesgo de una intervención armada (por parte de Gran Bretaña y Francia especialmente) también se hacía presente.⁽¹⁶⁾

El período presidencial de Adolfo de la Huerta se caracterizó por continuar la política carrancista en materia de reclamaciones. Inclusive se amplió el plazo fijado para que los extranjeros pudieran presentar demandas, así como también se extendieron los períodos dentro de los cuales los extranjeros tenían derecho a solicitar indemnizaciones.

El 12 de julio de 1921 el gobierno de México -ya bajo la presidencia de Alvaro Obregón-, giraba invitaciones a las cancillerías que se interesaran en reclamaciones de sus nacionales por los daños revolucionarios, a fin de que se establecieran Comisiones Mixtas y éstas resolvieran las reclamaciones.⁽¹⁷⁾

Es así como en octubre del año mencionado, empiezan con un carácter meramente informal las negociaciones entre México y el Reino Unido. Sin embargo las mismas se verían estancadas en virtud del rechazo británico a la pretensión del gobierno mexicano que consideraba que antes de que se formara una Comisión, los ingleses debían reconocer al gobierno del general Obregón.⁽¹⁸⁾ Además existía otro punto de discordia, que era el hecho de que México insistía en la exclusión de ciertas reclamaciones provocadas por las expropiaciones que se llevaban a cabo en virtud de las leyes agrarias (en especial por el artículo 27 Constitucional).⁽¹⁹⁾ Como no hubo progresos en este renglón las pláticas se suspendieron y finalmente, en virtud del incidente Cummins, el 20 de junio de 1924 hubo rompimiento de relaciones diplomáticas.⁽²⁰⁾

Las relaciones entre ambos países se restablecieron el 28 de agosto de 1925, y con ellas las negociaciones sobre reclamos, con vistas a establecer una Comisión Mixta. Empero, fue hasta el 19 de noviembre de 1926 — período presidencial de Plutarco Elías Calles —, cuando se firmó la Convención de Reclamaciones entre México y la Gran Bretaña.⁽²¹⁾

Esta Convención indicaba que el Reino Unido y México deseosos de arreglar las reclamaciones pecuniarias motivadas por actos revolucionarios habían acordado, para ese fin, celebrar la citada Convención. Para tal efecto se nombraron los respectivos plenipotenciarios, el señor Esmond Ovey por la parte británica y el señor Aarón Sáenz (Secretario de Relaciones Exteriores) por México.

(16) Sáenz, Aarón, *op. cit.*, págs. 78-84.

(17) *Ibidem*, pág. 82.

(18) Vid, ONU, "Reports of International Arbitral Awards", Kraus Reprint Co., New York, 1974, p. 3.

(19) Vid, Feller, *op. cit.*, p. 27.

(20) Mr. Cummins era el encargado de archivos de la Embajada Británica en México y fue expulsado del país por protestar una expropiación hecha por el gobierno mexicano contra un súbdito inglés.

(21) Vid. anexo 5.

Los agentes plenipotenciarios en conjunto, y acompañados por un árbitro neutral formarían la Comisión de Reclamaciones, misma que estaría capacitada para conocer todos aquellos reclamos que le fuesen presentados.

El trabajo de la Comisión Mixta de Reclamaciones fue eficiente y casi no tuvo puntos de controversia, que provocaran serias irritaciones. En los años que tuvo sesiones (del 22 de agosto de 1928 al 21 de agosto de 1931) registró 108 reclamaciones que tenían un monto aproximado de 138,605,063.97 pesos. Sólo 21 decisiones fueron dictadas.⁽²²⁾

Es interesante destacar el artículo 6 de la Convención, el cual establecía que la Comisión no habría de descartar o rechazar ninguna reclamación con fundamento en la regla del derecho internacional que estipula la necesidad de agotar todos los recursos legales internos antes de intentar una reclamación internacional.⁽²³⁾

En junio de 1930 el gobierno británico y el mexicano iniciaron conversaciones con vistas a una Convención Suplementaria a la de 1926⁽²⁴⁾ ya que con base en la misma no se estudiaron ni resolvieron todas las reclamaciones.

La citada Convención fue signada en diciembre de 1930. Modificó en diversas cláusulas a la Convención de 1926. La más importante de ellas, estipulaba que no era competencia de la Comisión las reclamaciones causadas por fuerzas de Victoriano Huerta o por actos de su régimen.

De nueva cuenta se nombraron los respectivos agentes plenipotenciarios: el británico señor Edmund Monson y el mexicano señor Genaro Estrada, secretario de Relaciones Exteriores.

En la Convención se fijó un plazo de nueve meses a la Comisión para el desempeño de sus labores y una prórroga extra de otros tantos meses para terminar aquellos asuntos que pudiesen quedar pendientes.

La Comisión conoció 128 reclamaciones, 18 de ellas fueron retiradas por evidentes anomalías en su presentación, 60 fueron rechazadas y 50 se fallaron en favor de los reclamantes, ascendiendo aproximadamente al monto de 3,793,897.33 pesos.⁽²⁵⁾

Terminada la actividad de las comisiones de reclamaciones, establecidas en virtud a los daños ocasionados por la Revolución, las relaciones diplomáticas entre México y la Gran Bretaña experimentaron solamente un corto período de tranquilidad, pues el 18 de marzo de 1938 la expropiación petrolera dictada por el presidente Lázaro Cárdenas, afectó los intereses de compañías inglesas dedicadas a estos menesteres. De esta manera, dichas empresas acudieron a la protección de su gobierno para que éste instrumentara mecanismos de in-

(22) Feller, *op. cit.*, p. 78.

(23) No puede guardarse silencio, aunque ello puede ser explicado pero no justificado, respecto al hecho de que en diversos tratados de reclamaciones signados por México se renunció a la aplicación de la regla del agotamiento de los recursos internos en detrimento de México. (Ignominia Internacional).

(24) *Vid. anexo 7.*

(25) *Vid. Feller, op. cit.*, p. 80

tervención diplomática y de amenaza internacional. Pero encontraron el antiguo frente de batalla dislocado -según señala Ernesto Enriquez, Jr.,⁽²⁶⁾ y esta vez los norteamericanos no acompañaron al imperialismo británico.

El gobierno del Reino Unido protestó ante el gobierno mexicano y manifestó que la expropiación era arbitraria e ilegal por ser la aplicación de una pena a causa de la rebeldía de las empresas, además indicó que la expropiación era un acto de denegación de justicia y que por tanto se solicitaba la inmediata devolución de los bienes expropiados.

La Secretaría de Relaciones Exteriores de México señaló, entre otras cosas, que no podía hablarse de denegación, cuando aun la justicia mexicana no tenía oportunidad de decir nada al respecto y que mientras no se agotaran los recursos legales internos, no había posibilidad de intervención de un Estado extranjero. Los ingleses, como acto seguido, arguyeron la imposibilidad mexicana para pagar indemnización.⁽²⁷⁾ No obstante, si bien aún no se pagaba tal indemnización, ya que los avalúos todavía no se habían verificado, esto no requiere decir que hubiese incapacidad financiera o negativa para pagarla, sino que simplemente había que abrir un tiempo de espera para determinar el monto a pagar, según los estimaran adecuado los tribunales mexicanos.

Finalmente el 13 de mayo de 1938 hubo rompimiento de relaciones diplomáticas entre los países en cuestión. Con ello se privaron las compañías petroleras inglesas de su principal arma de presión.

(26) "Problemas Internacionales", *Reclamaciones y Petróleo, Panamericanismo y Derecho Internacional*, Ed. Botas, México 1942, p. 61.

(27) *Ibidem*, p. 62.