



“Conclusiones”

p. 259-266

Silvestre Villegas Revueltas

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

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2005

282 p.

Cuadros

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 42)

ISBN: 970-32-2275-7

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

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

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



CONCLUSIONES

Los créditos negociados en Londres con Goldschmidt (1824) y Barclay-Richardson (1825) fueron considerados por el gobierno británico como la base para considerar a México como un estado independiente, capaz de ejecutar actos de soberanía interna e internacional. El reconocimiento diplomático, en diciembre de 1824, promovido por George Canning, fue precedido por una importante operación crediticia que comprometía a un gran número de inversionistas británicos. La intervención inglesa en los asuntos mexicanos era la respuesta al hecho de que Gran Bretaña había vencido militarmente a la Francia de Napoleón, al desorden español y a que como una nación industrial moderna buscaba colocar una extensa variedad de bienes. A través del comercio buscaba promover la inversión inglesa en un área geográfica la otrora Nueva España, la cual se creía poseía enormes recursos naturales.

Es importante señalar que los dos préstamos anteriormente mencionados se negociaron en la *City* de Londres bajo condiciones financieras desfavorables. Los descuentos cobrados por los intermediarios y el bajo precio de los bonos en el mercado, aunado a las sumas destinadas a los fondos de amortización, contribuyeron a que el gobierno mexicano enfrentara una gran diferencia entre la suma que en efectivo se recibió y el monto total de la deuda en bonos al portador, reconocida en aquel entonces por el gobierno de la reina Victoria. Por otra parte, las autoridades mexicanas fueron culpables de tres actos. En primer lugar, contrajeron una deuda más cuantiosa que la originalmente autorizada por el congreso, peor aún, más grande de lo que podría ser pagado puntualmente por el país. En un segundo aspecto, los créditos a largo plazo fueron usados para satisfacer necesidades inmediatas. Como tercer punto, el gobierno no consiguió llevar adelante las reformas fiscales necesarias para incrementar los ingresos del país, los cuales de acuerdo con las condiciones establecidas en los contratos crediticios, establecían la hipoteca de determinados porcentajes de los ingresos aduanales para dar servicio a ambas deudas.

Este estudio ha sostenido que los artículos 8º, 10º y 12º, del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1826, formaron la base legal para la segunda y tercera deudas de México con Gran Bretaña, que se dio en llamar las Reclamaciones Británicas (reconocidas y sujetas a



verificación). Estas demandas surgieron porque el tratado establecía que los súbditos ingleses en procesos judiciales no serían discriminados por los juzgados mexicanos con respecto a los del país; asimismo, porque la vida y propiedad de tales súbditos no debía ser materia para un embargo que, de acuerdo con el tratado, era un acto ilegal; más importante, porque las autoridades mexicanas tenían prohibido pedir préstamos forzosos a los británicos residentes en México.

Los tres temas mencionados con anterioridad: los créditos contraídos en Londres, el reconocimiento diplomático y el tratado comercial definieron y determinaron los temas de la relación que ligó a México con Gran Bretaña durante el periodo de 1824 a 1884.

Entre 1830 y 1860 el descontento político y el caos financiero condicionaron el curso de los asuntos bilaterales. El importante número de levantamientos militares y el cambio de gobiernos costaron enormes sumas de dinero al país, lo que llevó a sus gobiernos a entrar en diversas moratorias en el servicio de la deuda. La inestabilidad también significó que las subsecuentes negociaciones que fijaron las sucesivas condiciones de pago de la Deuda de Londres no fueran completamente cumplidas. Desde la primera suspensión, el mercado de préstamos de Londres se cerró para no otorgar más créditos a la República. Por eso, las administraciones mexicanas buscaron financiamiento con prestamistas internos, los llamados agiotistas. Por décadas, éstos acreedores fueron los que otorgaron préstamos a corto plazo, los cuales eran muy caros pero disponibles para aliviar la administración diaria de los regímenes mexicanos. Fallar en el pago de tales créditos resultaría en una bancarrota gubernamental.

Por otro lado, a lo largo de décadas, los gobiernos republicanos quisieron afianzar la existencia de un régimen central a partir de la ciudad de México, que quería establecer un efectivo control frente a los intereses tanto regionales como locales, que promovían toda clase de embrollos como respuesta a disposiciones fiscales, políticas, jurídicas o militares que tenían una concepción centralizadora. Esta oposición tuvo consecuencias internacionales porque afectó las formas de pago negociadas en los diferentes acuerdos vigentes entre las autoridades mexicanas y los tenedores de bonos británicos. La forma de pago, de las convenciones diplomáticas inglesas, estableció hipotecar un porcentaje de los fondos aduanales provenientes de los impuestos aplicados al comercio de importación/exportación; sin embargo, había diversas zonas del país, en las cuales se encontraban las aduanas, que no fueron controladas por los sucesivos gobiernos mexicanos. La inestabilidad política produjo incapacidad y renuencia a pagar los acuerdos referentes a la deuda, porque se identificó la existencia de

diversos intereses extranjeros que eran promotores de la inestabilidad que les generaba importantes ganancias a partir del contrabando. Al mismo tiempo, los alzamientos militares y la inseguridad general produjo un número importante de agravios contra la vida y la propiedad de los súbditos británicos. Esta situación implicó progresivamente que el gobierno británico pasara de “los buenos oficios” a la intervención directa en el asunto de la deuda mexicana. Por consiguiente, en 1842, el gobierno de Gran Bretaña empezó a través de una convención diplomática a proteger reclamaciones privadas, lo que cambió el carácter de tales deudas puesto que implicó el acuerdo entre dos estados soberanos. La Convención Inglesa era un tratado de carácter internacional producida por un México permanentemente convulsionado, y constituyó la segunda deuda de la República con los intereses británicos.

Se ha identificado que en 1847 el ministro mexicano en Londres, José María Luis Mora, y el inversionista mexicano Tomás Murphy negociaron el monto de la Deuda de Londres con los Tenedores de Bonos de Londres, estableciéndose en 10 241 650 libras al seis por ciento anual. También se afirmó que en 1850, de común acuerdo, los acreedores y el gobierno mexicano reconocieron la suma antes mencionada la cual tuvo una reducción del dos por ciento en su interés anual, y más importante aún, el monto y el rédito de 1850 se convirtió en el punto de partida para todos los futuros acuerdos. En este sentido para el gobierno británico, la Convención Dunlop de 1859 no sólo comprometió al gobierno de Juárez a reiniciar el servicio de la Deuda de Londres, sino que, desde el punto de vista del Foreign Office, este acuerdo era la base para considerar al régimen liberal como el gobierno de jure en México. En opinión de los tenedores de bonos, como resultado de la Convención Dunlop y del Memorándum Aldham de 1860, el gobierno de Gran Bretaña se convirtió en fiduciario de las deudas que México tenía con acreedores británicos. Ambos acuerdos se tornaron en asuntos de gran relevancia: cuando el gobierno de Juárez declaró la moratoria en 1861, y cuando en 1868 la administración de Disraelí replicó a los tenedores de bonos que el mejor camino para restablecer el servicio de la deuda mexicana debía desarrollarse a partir de negociaciones directas entre el país deudor y los acreedores.

La ley del 17 de junio de 1861 que suspendió por dos años el pago de las deudas interna y externa de México fue un gran error cometido por el gobierno de Benito Juárez. Fue un procedimiento unilateral y terminó con dos años de negociaciones entre los representantes de México y Gran Bretaña. Además, ello terminó por cuestionar la credibilidad de todas las administraciones mexicanas y su capacidad para cumplir los acuerdos referentes al endeudamiento. En opinión del

Foreign Office el incumplimiento que implicaba la ley del 17 de junio precipitó la ruptura de las relaciones diplomáticas, sin embargo, este libro sostiene claramente que fue más bien un pretexto puesto que la ley antes mencionada no sólo reconocía la totalidad de las deudas que México tenía con acreedores internos y externos, sino que proponía el establecimiento de un consejo formado por agentes de los tenedores de bonos y por representantes británicos y mexicanos, tendiente a concebir un plan realista que resultara en pronto y constantes pagos. A pesar del error inicial, el régimen de Juárez estaba siguiendo las recomendaciones de Percy Doyle (1858), las cuales tenían como base la declaración de Palmerston de 1848: era preocupante para México prometer pagos que probablemente no se cumplieran.

Este estudio afirma que paralelo a la cuestión referente a la deuda, la Guerra de Reforma y la suspensión de pagos de 1861 expusieron la realidad de un país inestable que amenazaba el equilibrio de poder en la región centro y norte de América. Esta situación convenció al gobierno de Gran Bretaña de que la comunidad europea y los inversionistas necesitaban un México seguro, un lugar para emprender negocios importantes. Para lograr semejante cambio, el país debía tener un gobierno legítimo con los poderes suficientes para controlar los intereses regionales, capaz de defender a la nación contra Estados Unidos y eficiente para cumplir con sus acuerdos internacionales. Esto no sería posible apoyando de nueva cuenta a un régimen republicano, porque los federalistas y los centralistas, los liberales y los conservadores, todos habían mostrado que no tenían ni la visión, ni la autoridad, para llevar a cabo semejantes cambios. La idea de instituir una monarquía en México resulta evidente en la correspondencia diplomática proveniente de Europa entre 1858-1860, y fue el principal motivo para llevar adelante una intervención extranjera en 1861, más que la considerada en el propio parlamento británico como la “insignificante deuda mexicana”. El proyecto monárquico se hizo más evidente porque el gobierno británico reprobó la Convención de Puebla, promovida por Charles Wyke, aunque el acuerdo significaba una solución al asunto referente a la deuda, en particular, la certeza de pagos puntuales. Más significativo fue porque, durante 1862 y 1863, las potencias europeas no consideraron ayudar al establecimiento de otra administración republicana distinta a la de Juárez.

Los dos préstamos arreglados por Glyn Mills & Co. no solamente iniciaron lo que ha sido llamado como la Deuda Imperial, sino que fue la misma transacción financiera la que dio vida efectiva al Segundo Imperio. Ambos créditos fueron contratos privados entre el archiduque Maximiliano y el banquero británico. El dinero fue destinado

a cubrir los gastos de la guerra del ejército francés que se remontaban al año 1862, y Maximiliano usó parte del monto para sus gastos personales. Una de las ideas principales detrás de los préstamos británicos fue la inclusión de algunas demandas de los tenedores de bonos para, de este modo, alentar la apertura de la Bolsa de Valores de Londres y de otros mercados de valores en Europa para, en un futuro, poder negociar más créditos para México. La operación financiera manejada por Glyn Mills no fue un asunto llevado en secreto y tampoco fue obstruida por el gobierno británico, aunque de acuerdo con el derecho internacional, la incertidumbre en torno a los asuntos mexicanos dictaba mantener una neutralidad que significaba evitar toda ayuda financiera a una de las partes beligerantes. El gobierno de Maximiliano reconoció cinco créditos diferentes; en tres años la deuda entera de México se incrementó de 16 742 301 libras en 1863 a 72 265 081 libras en 1866. De acuerdo con dichas cifras, al final del imperio las deudas de México con Gran Bretaña constituían solamente un 22.88%, situación completamente diferente a la de 1862, cuando éstas sumaban aproximadamente el 86% del endeudamiento total de México, monto que había sido reconocido por el gobierno de Juárez, los tenedores de bonos de Gran Bretaña y el mismo Foreign Office. La Deuda Imperial era una amenaza real a la integridad del territorio mexicano, porque para el gobierno de Maximiliano le era imposible dar un servicio puntual y por lo tanto hacer honor a sus propios acuerdos financieros.

La Doctrina Republicana fue una política de estado que tuvo que ser entendida por los gobiernos europeos, los acreedores y las administraciones mexicanas en dificultades financieras; asimismo por sus diplomáticos que se encontraban en el extranjero. La doctrina determinó los asuntos bilaterales a partir de 1867 hasta el protocolo que restableció la relación diplomática entre Gran Bretaña y México en 1884. Este libro ha sostenido que fue Jesús Terán quien en 1865 concibió los argumentos legales de dicha política en vez del presidente Juárez. En aquel entonces el gobierno republicano fue capaz de desarrollar tal política, no porque el ejército francés hubiera invadido el país por un lapso de cinco años y fuera el apoyo principal detrás del Segundo Imperio. La Doctrina Republicana subsistió de 1867 a 1884 porque a pesar de todas las críticas en el exterior, e inclusive en México, el gobierno de Juárez no solamente había arrojado a una guerra internacional sino que obtuvo una victoria decisiva y ello modificaba el sentido de los acuerdos bilaterales. Los gobiernos de Gran Bretaña y Francia no tomaron represalias porque, como señaló el subsecretario del Foreign Office, Edmund Fitzmaurice, la empresa imperial en México había sido “un completo fiasco”.

La situación bilateral a lo largo de la década de 1870 y 1880 fue el resultado directo de las razones que generaron la intervención francesa en México, luego el establecimiento del imperio de Maximiliano y finalmente el posterior triunfo republicano. En 1868, el gobierno británico informó al Committee of Foreign Bondholders que de ahora en adelante debían negociar directamente con las autoridades del país. No fue otorgado ningún apoyo diplomático directo y un verdadero *impasse* bilateral caracterizó la situación a lo largo del gobierno de Disraelí (1874-1880). Sin embargo, aquí se sostiene que particularmente durante los últimos dos años de la primera administración de Díaz, el Foreign Office empezó una investigación exhaustiva para construir una base en la cual la relación bilateral debía restablecerse. Este acercamiento fue influenciado por tres asuntos. Primero, no se consideró que el gobierno de Díaz estuviera implicado directamente en los asuntos de 1867. Segundo, los tenedores de bonos, a través de diversos miembros del parlamento, la prensa y la información proveniente de la Cámara de Comercio del Reino Unido impulsaron al gobierno de Gran Bretaña a renovar las relaciones diplomáticas. Tercero, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos republicanos de Francia y México, que se basó en la simultaneidad en la apertura de negociaciones y en el nombramiento de ministros, proveyó de un protocolo que indudablemente fue considerado importante por el Foreign Office. Sin embargo, el texto franco-mexicano explicitaba que los dos países habían hecho una renuncia abierta y recíproca de todas las reclamaciones; ello era un asunto esencial que preocupaba a las autoridades británicas y a los tenedores de bonos y significaba una postura distinta a la sostenida en Londres.

Este trabajo también destacó una auténtica confrontación entre los antiguos tenedores de bonos y los nuevos inversionistas británicos comprometidos en la construcción de las vías ferroviarias, en la explotación de las minas de plata y en otros importantes negocios de comercio que surgieron durante los años de 1864 y 1880. La relación comercial respondió a una de las intenciones de la Doctrina Republicana, misma que fue favorecida por los regímenes mexicanos. Los comerciantes de Plymouth, Liverpool y Manchester, entre otras ciudades, que habían comerciado y que pensaban invertir importantes sumas de dinero en México, fueron detenidos porque el Council of Foreign Bondholders determinó cerrar el mercado de préstamos en la *City* de Londres y en las bolsas europeas, especialmente las de Frankfurt y Amsterdam, para financiar cualquier obra pública en México. Lo anterior, debido a que los beneficios económicos de la vía ferroviaria entre Veracruz y la ciudad capital estaban destinados únicamente para forta-

lecer los ingresos fiscales del gobierno mexicano, el servicio de los créditos internos y pagar a aquellos inversionistas en la construcción de obras de infraestructura. Los tenedores de títulos de la deuda inglesa fueron excluidos y consideraron que, de acuerdo con las convenciones señaladas (1850-1851, 1859-1860), ellos deberían recibir grandes sumas provenientes de los ingresos fiscales de México como resultado del comercio fortalecido por el ferrocarril. La inconformidad sostenida por los antiguos tenedores de bonos fue usada por inversionistas franceses, alemanes y estadounidenses con el objetivo de fortalecer su propia posición en la República.

Finalmente, la actitud del gobierno mexicano cambió del aislamiento y un mero desagrado con respecto a lo que significaban los asuntos extranjeros, a una comprensión y urgencia por restablecer las relaciones diplomáticas con las naciones europeas, ello con el objetivo de equilibrar la influencia cada vez mayor de Estados Unidos.

Durante cuatro años, la administración de Manuel González fue el primer régimen mexicano en desarrollar un programa completo de obras públicas que modernizaron el país. Sin embargo, la concesión de las obras generó corrupción y cuando el régimen le estaba pagando grandes cantidades a los inversionistas nacionales y extranjeros, finalmente una crisis financiera reveló la necesidad de llegar a un acuerdo referente a la solución en torno al pago de la deuda. Para lograr dicho plan, el régimen de González impulsó al Banco Mercantil Mexicano y al Banco Nacional Mexicano a fusionarse para formar así un verdadero banco nacional. Esta institución prestaría anualmente créditos en grandes cantidades al gobierno. A cambio de eso, el Banco Nacional de México sería la única institución permitida para expedir billetes en la República. También fue habilitado el Banco Nacional para fungir como el agente autorizado del gobierno de Manuel González para negociar el establecimiento definitivo de las deudas de México con los acreedores británicos y para remitir los pagos de manera puntual, ello se haría con el consejo y la ayuda de Glyn Mills & Currie, su socio bancario en Londres.

El restablecimiento de la relación entre Gran Bretaña, el gobierno de México y los tenedores de bonos se debió a la flexibilidad de las partes comprometidas. México aceptó investigar las demandas británicas no reconocidas; por su parte, Gran Bretaña no impulsó un respaldo diplomático a los acreedores y ambos gobiernos comenzaron las negociaciones para concebir otro tratado comercial, con el cual se pensaba reemplazar el que se había firmado en 1826. La deuda imperial fue derogada, pero el asunto de la impresión de bonos nuevos y la capitalización de los atrasos se logró gracias a las razones jurídicas



esgrimidas por el Committee of Mexican Bondholders. Desde finales de 1870, a lo largo de las negociaciones para restablecer la relación diplomática entre los dos países (1883-1884) y al estar negociando en 1886 las condiciones para la reanudación de pagos de la Deuda de Londres y de la Convención Inglesa, los asesores jurídicos del Foreign Office, el ministro Manuel Dublán, del gobierno de Porfirio Díaz, y los tenedores de bonos, todos ellos consideraron que los montos del Acuerdo Herrera de 1850 y la Convención Doyle de 1851 eran los únicos acuerdos válidos, basados en fundamentos legales y aceptados por todas las partes implicadas.

Sin embargo, a pesar de los acuerdos de los ochenta, ya no existía confianza entre los banqueros británicos y el gobierno de Porfirio Díaz, el cual tuvo que negociar otros préstamos: primero con banqueros alemanes y posteriormente con banqueros estadounidenses. A pesar de ello, durante el Porfiriato otros súbditos británicos invirtieron sumas importantes de dinero en obras de comunicaciones, petróleo y en la industria minera.