



“Las bases de las relaciones mexicano-británicas.  
La Deuda de Londres y la Convención Inglesa”

p. 21-74

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](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



## CAPÍTULO I

### LAS BASES DE LAS RELACIONES MEXICANO-BRITÁNICAS. LA DEUDA DE LONDRES Y LA CONVENCION INGLESA

Contemplando a España, así como la conocieron nuestros antepasados, yo decidí que si Francia tenía a España, ésta no podría tener las Indias. Yo llamé al Nuevo Mundo a existir para rectificar el balance en el Viejo.

George Canning, 1826

Este capítulo examina las bases en que se fundó la relación entre México y Gran Bretaña. Los temas analizados moldearon la discusión a lo largo del siglo XIX y condicionaron el desarrollo de acontecimientos políticos y financieros involucrando de una manera poderosa a los gobiernos de ambos países.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. La primera analiza las razones que obraron para que un grupo de comerciantes británicos invirtiera importantes montos de dinero en México y América Latina. El gobierno de Gran Bretaña y los inversionistas británicos necesitaban información económica y política confiable para llevar a cabo proyectos que implicaban importantes inversiones. Además se explican las características que deben tener los créditos a estados soberanos, lo cual resulta cardinal para entender la naturaleza de las deudas contratadas por México.

La segunda sección debate que los problemas financieros del México posterior a la guerra de independencia lo llevaron a buscar en 1824 y 1825 créditos en el mercado de valores de Londres. El Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, firmado en 1826 entre la República y Gran Bretaña, fue indispensable para desarrollar el comercio bilateral, pero más importante, proveyó de las bases jurídicas para que pudiera constituirse la segunda deuda mexicana con súbditos británicos.

Problemas al interior del país y sus consecuencias financieras son los dos temas que se discuten en la sección tres. El federalismo como el centralismo fueron los dos caminos alternativos que se usaron para resolver el problema de la constitución de un nuevo estado; ambos sistemas tuvieron profundas implicaciones financieras, porque el per-



petuo conflicto político-militar provocó una situación de inestabilidad que afectó el servicio de la Deuda de Londres.

La última sección de este capítulo expone la manera como México, al no poder cumplir con el pago de sus deudas, provocó que los gobiernos extranjeros se involucraran en la administración de los recursos fiscales, dañando de esta manera la soberanía del país. Se demuestra la forma en que los diplomáticos británicos presionaron en 1850-1851 para que se renegociara y se establecieran los montos y formas de pago de la Deuda de Londres. Es importante señalar que desde 1830, fecha en que concluyó la primera renegociación de la deuda hasta finales de los años cincuenta, ningún gobierno mexicano se rehusó en reconocer los derechos legales que tenían los acreedores. Por otro lado la Convención Doyle de 1851 transformó una relación que México tenía con particulares en una convención diplomática, la Convención Inglesa la cual involucraba a dos estados soberanos. Este estudio sostiene que a partir de que el gobierno británico actuó como garante de los tenedores de bonos de la Convención Inglesa, las implicaciones que ello producía y que fueron tomadas en cuenta por las autoridades mexicanas; ellos eran una intervención extranjera en el caso de posteriores y continuas suspensiones de pago.

#### LOS INTERESES COMERCIALES BRITÁNICOS, LOS BANQUEROS Y LOS CRÉDITOS

Como ha sostenido Leslie Bethell, la preeminencia que los intereses británicos tuvieron en América Latina no es difícil de explicar. Gran Bretaña “era la primera nación industrializada, el taller del mundo y la City era la primera fuente de capital para ser exportado”.<sup>1</sup> Más aún, Gran Bretaña tenía la flota mercante más grande del mundo y la Marina Real ejerció una hegemonía global hasta la década de los setenta del siglo XIX. Desde aquellos años los historiadores británicos han subrayado tres hechos sobresalientes: Gran Bretaña era la potencia del momento, sus intereses estaban distribuidos a lo largo del mundo y tenía la capacidad militar suficiente para cuidarlos. El gobierno británico estaba consciente de tales realidades y en relación a tales circunstancias el ministro George Canning sostenía lo siguiente:

<sup>1</sup> Leslie Bethell, “Britain and Latin American in Historical Perspective”, en Victor Bulmer-Thomas, *Britain and Latin America: A Changing Relationship*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, véase p. 20.

El reconocimiento se ha basado en una apreciación práctica acerca de si un nuevo estado ha demostrado suficiente grado de fuerza y de estabilidad, primero, para lograr sostener su independencia y luego para ejercer actos de soberanía al interior como al exterior. Probado esto, ha importado poco si tal estado era una monarquía o una república. Estabilidad ha sido la primera prueba de legitimidad. El reconocimiento británico de un nuevo estado no ha sido el reconocimiento de un derecho sino de un hecho, o mejor dicho, más que la opinión de un hecho, el hecho de que aquel nuevo estado existía y podía actuar por sí mismo.<sup>2</sup>

Canning alentó las negociaciones para establecer tratados comerciales con los gobiernos hispanoamericanos, especialmente con México y Colombia. Los enormes recursos naturales de los antiguos territorios españoles habían sido legendarios desde el siglo XVI, y para los años veinte del siglo XIX las tierras desde el Oregon hasta la Patagonia parecían estar abiertas a los hombres de negocios, banqueros y mercaderes británicos. Oro y plata fueron los primeros objetivos para tales nuevos inversionistas, ellos tenían alguna idea pero de ninguna manera un conocimiento certero de las dificultades tecnológicas, geográficas y culturales prevalecientes en estos países agrícolas y preindustriales. Por otro lado, pocos hispanoamericanos tenían un conocimiento de las modernas prácticas bancarias y de contactos particulares en Europa para establecer un significativo comercio transatlántico. Estas dos características, desinformación por un lado e inexperiencia por el otro, se han identificado como la raíz de los problemas que caracterizaron los primeros contactos bilaterales, en particular los relativos a las condiciones de pago de los créditos que fueron contratados en la City. Canning insistió en que el Foreign Office y sus representantes en el extranjero debían enviar a Londres información fidedigna. Una abundancia de datos y el análisis de las distintas situaciones producidas en los países donde estaban apostados súbditos ingleses ayudarían al gobierno británico para desarrollar una bien fundamentada y exitosa política exterior.

Otro asunto que apareció durante los primeros años del siglo XIX fue la inconveniente y desigual relación entre inversionistas británicos y su gobierno. Los primeros eran capaces de presionar en el parlamento, tenían influencia en los ministerios y sus fuentes privadas de información sobre lo que estaba sucediendo en el extranjero muchas

<sup>2</sup> Harold Temperley y Lillian Penson, *Foundations of British Foreign Policy From Pitt 1792 to Salisbury 1902*, Londres, Frank Cass, 1966, p. 77.

veces diferían de aquellas disponibles por el gobierno británico.<sup>3</sup> Las autoridades no podían ignorar la información proporcionada por tales otras fuentes. Platt correctamente ha sostenido que los inversionistas ingleses estuvieron presionando por obtener mejores condiciones para sus negocios. Sin embargo el gobierno británico tuvo que identificar posturas distorsionadas y enfrentar problemas cuando sus representantes en el extranjero se vieron influenciados por los intereses locales, o cuando sus diplomáticos se vieron envueltos en promover algunos negocios en particular, la consecución de un determinado tratado o en brindar apoyo a una facción política:

con el tiempo la imparcialidad tendió a ser reemplazada igualmente por un fuerte y decidido partidismo de los intereses británicos en una determinada localidad, o por el contrario, su completa identificación con las aspiraciones de aquella nación en la cual estaba acreditado.<sup>4</sup>

Platt había identificado tres problemas detrás de la relación bilateral entre México y Gran Bretaña. El primero, durante muchos años le fue difícil a Londres obtener información fidedigna sobre los asuntos mexicanos; segundo, identificar el tipo de intereses de los inversionistas británicos en México. El tercero, ya enunciado pero muy importante, que algunos diplomáticos y el servicio consular pronto se vieron inmersos en la protección de ciertos intereses, los cuales estaban en conflicto con sus tareas oficiales; peor aún, actuaron de manera independiente de los intereses del gobierno británico. Es un hecho que vicecónsules honorarios participaron en negocios con mexicanos, y en menor medida la aplicación de políticas incorrectas y con prejuicios de los ministros plenipotenciarios enviados a México fueron, a largo plazo, los responsables del daño que progresivamente sufrió la relación entre ambos países.<sup>5</sup>

Políticos e inversionistas en Gran Bretaña esperaban que, como estado independiente, México acataría los términos de los tratados que había suscrito. Independencia frente a un poder extranjero, legalidad interna y estabilidad eran fundamentales para un estado al que se le

<sup>3</sup> D.C. M. Platt, *Trade and Politics in British Foreign Policy, 1815-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1968, p. 4.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Este problema mencionado en el texto principal tuvo dos ejemplos característicos del servicio consular británico apostado en México: Ewen Macintosh y George Frederick Glenzie, cónsules generales en la ciudad de México, además eran hombres de negocios y tenedores de bonos. El otro ejemplo fue Eustaquio Barrón, socio de una casa comercial y vicecónsul en San Blas.

pensaba como soberano.<sup>6</sup> Esta discusión será el motivo de discordia entre los gobiernos de ambos países a fines de los años cincuenta y al principio de los sesenta; el problema como se verá en el capítulo dos generará la ruptura de relaciones en 1861. Por otro lado, pero complementario, es importante subrayar que los súbditos británicos esperaban de su gobierno y en particular del Foreign Office que promoviera y fomentara condiciones razonables para el desarrollo del comercio internacional.<sup>7</sup>

Para 1822, Gran Bretaña se había recuperado de los problemas económicos resultantes de los largos años de guerra que databan de la segunda mitad del siglo XVIII. El gobierno había anunciado planes para la consolidación de la deuda y la estaba pagando puntualmente. Una era de prosperidad se vislumbraba y el auge especulativo daba vigor a la *City*. Numerosos corredores de bolsa estaban buscando más atractivas inversiones que aquellas ofrecidas por el Banco de Inglaterra, “la oportunidad de especular con los bonos latinoamericanos brindó otro instrumento que despertó el instinto nacional por el juego”.<sup>8</sup> Más importante, los préstamos fueron vistos por el gobierno británico como la manera de crear las condiciones necesarias para asegurar la independencia de las nuevas repúblicas. Sin embargo, después de 1829, los tenedores de bonos y luego desde 1869 en adelante los analistas del Council of Foreign Bondholders, periodistas ligados con los intereses de la *City*, lo mismo que estudiosos el día de hoy, los cuales han escrito sobre la naturaleza de los préstamos hechos a los gobiernos de América Latina, el subsecuente largo proceso de suspensiones de pago

<sup>6</sup> “Cada nación la cual se gobierna a sí misma, bajo cualquier forma y la cual no depende de ninguna otra nación, es un estado soberano [...] Dar a una nación el derecho para tener una posición definitiva en la sociedad, se necesita no solo ser verdaderamente soberano e independiente; debe administrarse por sí misma, por su propias autoridades y por sus propias leyes [...]”. Tanto los gobiernos mexicanos como el Foreign Office citaron para defender sus intereses a Jean Vattel, *Le Droit des gens, ou principes de la loi naturelle, appliques a la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (1759), en Jones Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 7-8. Todo el problema de las relaciones diplomáticas de México y su relación con las deudas y los acreedores británicos son tópicos directamente conectados con la discusión acerca de los límites de la soberanía.

<sup>7</sup> Kenneth Bourne, *The Foreign Policy of Victorian England, 1830-1902*, Oxford, Clarendon Press, 1968, p. 4.

<sup>8</sup> Griffith Dawson Frank, *The First Latin American Debt Crisis. The City of London and the 1822-1825 Loan Bubble*, New Haven, Yale University Press, 1990, p. 40. Probablemente esta descripción de los inversionistas británicos no revela el verdadero propósito detrás de la compra de bonos extranjeros. Sin embargo, es un hecho que durante los años veinte los bonos latinoamericanos fueron considerados como buenos, instrumentos de inversión con vistas a capitalizar rápidas ganancias.

y las diversas renegociaciones confluyen en un hecho el cual este libro también suscribe: los créditos otorgados en los años veinte del siglo XIX fueron contratados en condiciones desfavorables, pero también fueron mal concebidos y peor empleados.

Las comisiones deducidas por los agentes, que eran los intermediarios entre las compañías mercantiles y el gobierno deudor, los intereses anuales aunado a otros descuentos más onerosos, como los elevados intereses anuales contrastaban con los porcentajes negociados con otros países con historial crediticio, todos ellos hicieron que los préstamos hispanoamericanos fueran sumamente caros. Los banqueros británicos estaban conscientes que las nuevas repúblicas ya estaban endeudadas, sin embargo, es poco probable que tuvieran un conocimiento de los montos heredados del tiempo de la colonia. Los riesgos eran altos pero la especulación por obtener ganancias inmediatas era igualmente importante. En el largo plazo, los beneficios fueron enormes para aquellas casas que continuaron en el negocio de los préstamos soberanos, no así los pequeños inversionistas quienes muchas veces vieron evaporarse sus ahorros. Las deudas latinoamericanas con los acreedores británicos se convirtieron en uno de los temas esenciales de la agenda bilateral del siglo XIX e indudablemente el servicio de la deuda determinó el limitado desarrollo de los países del área hasta por lo menos los ochenta.

La deuda que México contrató en un principio con acreedores británicos fue hecha con casas mercantiles, que posteriormente se convertirían en bancos:

Como su nombre lo indica bancos mercantiles fueron en su origen mercaderes, comerciantes, cuyas compras y ventas en tierras extranjeras los hicieron entender y emplear instrumentos internacionales de pago, en particular las llamadas letras de cambio. Este documento era fundamentalmente el reconocimiento de una deuda y la promesa de pago en algún tiempo futuro, en otro lugar y en otra moneda.<sup>9</sup>

Landes considera a la banca mercantil como una profesión difícil y distinta a otras categorías de banqueros. Para sus cálculos aquella necesitaba de información acerca de los distintos mercados financie-

<sup>9</sup> David Landes, *Bankers and Pashas. International Finance and Economic Imperialism in Egypt*, Londres, Heinemann, 1959, p. 3. A pesar de que el trabajo de Landes es relativo a los problemas financieros de Egipto, la definición de “merchant or international banks” coincide con la forma de trabajo y de pago de aquellas casas mercantiles con las cuales se contrataron los préstamos solicitados por México como los de otros países latinoamericanos.

ros, puesto que negociaban con diferentes tipos de monedas, asimismo debían saber la historia de transacciones análogas y tener información fidedigna sobre los problemas políticos del país que solicitaba el préstamo, la inversión o la transacción comercial a llevarse a efecto, además del tipo de nexo entre aquel estado y donde se encontraba emplazado el banco. Landes subraya un asunto básico: las operaciones financieras internacionales fueron y son por naturaleza riesgosas y los retrasos en los pagos son frecuentes. La banca mercantil y la banca doméstica son dos actividades distintas. Muchos banqueros con negocios en el extranjero eran judíos porque sus inversiones requerían de confianza, larga experiencia y cooperación. El más importante grupo de bancos internacionales estaba establecido en Londres, París, Amsterdam y Frankfurt.<sup>10</sup>

A pesar de que durante los primeros años del siglo XIX fueron creadas sociedades mercantiles para destinar grandes fondos a la industrialización de Gran Bretaña, Hispanoamérica era considerada como un lugar con ilimitados recursos naturales y los nuevos gobiernos republicanos sufrían de una crisis de liquidez que abría la posibilidad de invertir fuera de las islas. A.J. Baster brinda la siguiente definición: “La banca internacional existe principalmente para transferir capital, en una forma u otra, de países donde es barato a países donde es requerido”.<sup>11</sup> Los intereses de los inversionistas británicos deseaban conseguir rápidas ganancias, en cambio, las autoridades mexicanas buscaron en Londres cuantiosos créditos, no sólo para fortalecer sus finanzas sino como resultado de la problemática política posterior a la guerra de independencia. Fueron los asuntos domésticos los que determinaron el uso que se les dio a los créditos, y en este sentido la inestabilidad política con sus derivaciones económicas fue la causante de la primera suspensión de pago de aquellas deudas contratadas con bancos británicos.

El error cometido por los gobiernos mexicanos radicó en no calcular correctamente los recursos del país y los ingresos públicos para ser usados en el pago de la sumas solicitadas. También se falló en hacer un estimado de los ingresos y gastos gubernamentales, de acuer-

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 8-17. Aquellas casas bancarias no pertenecientes a judíos como Baring y Glyn Mills mantuvieron relaciones importantes con grupos judíos. Éstos participaron en los préstamos de 1865-1866 contratados por el emperador Maximiliano (Crédit Mobilier perteneciente a los hermanos Pereire, judíos de origen portugués radicados en Francia. Igualmente participaron en la fundación del Banco Nacional Mexicano (1881). Los principales banqueros judíos establecidos en Amsterdam eran tenedores de muchos títulos de la deuda de México y, al mismo tiempo, a lo largo de la década de los años setenta y ochenta, ellos invirtieron en la república vía la casa bancaria británica Antony Gibbs y Cía.

<sup>11</sup> A.J. Baster, *The International Banks*, Londres, P. S. King, 1935, p. 1.

do con una predicción de las actividades económicas y su relación con una perspectiva de los asuntos políticos.<sup>12</sup> La lengua inglesa como se verá más adelante fue otro problema para negociar los términos contractuales de la deuda.

Para entender los montos solicitados y las razones detrás de las futuras suspensiones de pago se tiene uno que preguntar: ¿qué tipo de crédito era el que se necesitaba y en qué se iba a utilizar? Las instituciones involucradas en un acuerdo financiero tuvieron que considerar las razones por las cuales un estado estaba en necesidad de solicitar dinero externo. Al mismo tiempo tuvieron que estudiar la categoría y las condiciones del crédito, las posibilidades reales de dicho estado para cumplir con las condiciones de pago y finalmente tomar en cuenta las oportunidades reales de los tenedores de bonos de obtener ganancias como resultado de su inversión en constituir el fondo del préstamo.

Un préstamo a corto plazo es solicitado cuando un gobierno tiene que hacer frente a un déficit en los ingresos públicos, o un repentino incremento en sus gastos.<sup>13</sup> Para balancear el déficit (el cual es financiado) las autoridades tienen que llevar a cabo ajustes inmediatos. “El tiempo de preferencia” y los intereses anuales deben ser considerados porque cuando ambos exceden el tiempo límite, el crédito resulta extremadamente caro y el presupuesto público podrá ser dañado; de esta manera la evolución social y económica del país —en teoría el origen de la deuda pública— se verá dañado irremisiblemente.<sup>14</sup>

Otro método es el de préstamo a largo plazo. Los gobiernos utilizan este tipo de crédito principalmente con el propósito de desarrollo económico. Un aumento en el comercio y la promoción de la industrialización son, entre otras, las razones que se aducen detrás de este tipo de acuerdos financieros. El propósito del préstamo a largo plazo dirigido a los estados soberanos es la expansión económica del país. El crédito podrá ser considerado como exitoso cuando lo ingresos pú-

<sup>12</sup> A lo largo del siglo XIX los gobiernos mexicanos trataron de obtener información y de crear estimaciones anuales, sin embargo, tales herramientas no pudieron establecerse con exactitud hasta los años ochenta. Los ministros de finanzas de México, lo mismo que agentes de los tenedores de bonos, diplomáticos británicos y de otros países con intereses en la deuda, todos ellos tuvieron que arreglárselas con información fragmentada y poco confiable.

<sup>13</sup> Alexander Fischlow, “Latin American Nineteenth Century Debt. Theory and Practice”, in Reinhard Lehr, *The Public Debt in Latin America in Historical Perspective*, Alemania, Vervuert, 1995, véase p. 24.

<sup>14</sup> “El tiempo de preferencia es la tendencia a preferir en el momento bienes y servicios que los mismos en un tiempo futuro. Esto puede deberse a tres causas: incertidumbre, decrecimiento marginal de las utilidades e impaciencia”, en John Black, *Oxford Dictionary of Economics*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 468.

blicos y las ganancias brutas derivadas del crédito de las inversiones privadas en obras públicas, sean más grandes que los intereses anuales del pago de la deuda y parte de las ganancias se utilicen para amortizar la deuda. Un desequilibrio podrá ocurrir cuando las razones para contratar una deuda resulten no ser claras, o peor, cuando los montos de los préstamos sean utilizados de manera incorrecta, por ejemplo, un crédito a largo plazo que sea gastado en necesidades inmediatas no generadoras de riqueza. Ambas características producirán una situación de insolvencia en el país deudor.<sup>15</sup>

Las definiciones señaladas anteriormente sirven para mostrar la diferencia entre los dos tipos y los propósitos detrás de los préstamos públicos. Es necesario indicar que los créditos otorgados a México no fueron cuidadosamente planeados y fueron incorrectamente usados. La deuda a largo plazo contratada en los años veinte fue usada para resolver problemas urgentes como era el pago de sueldos al ejército y a la burocracia. Asimismo porque las autoridades mexicanas no llevaron a cabo los cambios fiscales necesarios para ajustar el problema de los ingresos y egresos públicos.

## LOS PROBLEMAS FINANCIEROS DE MÉXICO Y LA DEUDA DE LONDRES

A finales del siglo XVIII el virreinato de Nueva España había otorgado entre 35 y 40 millones de peso en créditos a la Corona española.<sup>16</sup> Los créditos siempre se habían contratado tomando como base el estable-

<sup>15</sup> “Un estado insolvente puede ser definido cuando el estado o su gobierno deja de cumplir sus obligaciones financieras con sus acreedores, por no pago en la totalidad o en parte de los intereses, del capital o del fondo de amortización. De acuerdo con el derecho internacional, las razones de falta de pago, incapacidad o mala voluntad no cambian el hecho, pero pueden influenciar en el remedio y en las consecuencias. Un gobierno puede ir a la suspensión de pagos por incapacidad en el cumplimiento de sus obligaciones, o de mala forma cuando sí posee las capacidades para cumplir. Sin embargo, no ha sido siempre posible para los tenedores de bonos sentirse seguros acerca de cual de estas dos categorías es en la que cae la suspensión de pagos en cuestión. En el caso de buena voluntad, usualmente ha ido acompañada por una declaración de incapacidad”, en Edwin Borchard, *State Insolvency and Foreign Bondholders. General Principles*, New Haven, Yale University Press, 1951, p. 115-116. La definición de insolvencia producida por Borchard define con precisión la situación de México y los procedimientos llevados a cabo por los tenedores de bonos para obtener un pronto pago. Otra definición, corta, pero igualmente importante la da Paul Emden: “Una historia de los créditos en el extranjero consiste un poco más que en el registro del incumplimiento de pagos”, en *Money Powers of Europe in the Nineteenth and Twentieth Century*, Londres, Sampson Low Morton and Co., 1937, p. 337.

<sup>16</sup> Brian Hamnett, *Revolución y contrarevolución en México y Perú. Liberalismo, realeza y separatismo, 1800-1824*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 81. Los montos en

cimiento de nuevos privilegios para los acreedores; en cada ocasión el gobierno hipotecó en un mayor porcentaje sus ingresos por concepto de impuestos, desde los referidos a la importación de artículos hasta los de producción como es el caso del tabaco. Barbara Tennenbaum ha sostenido que los mismos acreedores que por mucho tiempo sostuvieron al gobierno colonial, se negaron a concederle préstamos a las nuevas autoridades republicanas, a pesar de que diversos miembros de esta elite, ahora mexicana, estaban gobernando el país.<sup>17</sup>

La situación descrita líneas arriba era un problema de confianza. Existía un franco recelo acerca de la legitimidad del gobierno mexicano y de la viabilidad del país como un estado independiente. Asimismo, era evidente un temor a que pudiera concretarse una reconquista española, y todo ello contribuyó para que se diera una escasez de capital al interior de México. El recelo provocó una alza en el precio del dinero y que se buscara en otros lugares la posibilidad de contratar un préstamo.

En mayo de 1823 el congreso constituyente autorizó la negociación de un préstamo por ocho millones de pesos (1 600 000 libras) al cinco por ciento anual a ser contratado en el extranjero.<sup>18</sup> Francisco Migoni, agente del gobierno mexicano, comenzó negociaciones en Londres con B. A. Goldschmidt, éste ofreció proporcionar una suma de 1 600 000 libras al cinco por ciento en un periodo de quince meses. Sin embargo, señaló que para conseguir tal suma se tendrían que imprimir bonos cuyo valor sería de 3 200 000 libras. El contrato estableció que las aduanas marítimas del Golfo de México deberían crear un fondo que separaría un tercio del total de los ingresos aduanales para el pago de la deuda. Asimismo, el convenio tenía una cláusula que resultó significativa para las negociaciones que en el futuro México en-

plata exportados a España a finales del siglo XVIII, demostraban la potencialidad y las grandes sumas de capital existentes en el virreinato. Entre 1848 y 1861, diplomáticos británicos informaron al Foreign Office que la situación de la República mexicana era la misma que la de los tiempos coloniales. Ello quiere decir que tanto en el siglo XVIII como en el XIX, se ponía de manifiesto una característica de los países subdesarrollados: la existencia de un reducido número de ricos comerciantes, un gobierno en bancarota sin la posibilidad de enfrentar sus compromisos cotidianos, pero un país exportando millones de pesos plata.

<sup>17</sup> Barbara Tennenbaum, "Banqueros sin bancos: el papel de los agiotistas en México, 1826-1854", en Enrique Cárdenas, *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, véase p. 278-79 (*El Trimestre Económico*, 64).

<sup>18</sup> Edgar Turlington y Jan Bazant han señalado que el tipo de cambio de cinco pesos mexicanos por libra esterlina fue el que perduró a lo largo del siglo XIX. Sin embargo, debido a los problemas políticos y financieros que experimentó México en la década de los sesenta, el tipo de cambio era de 5.14 y fue el de referencia para los contratos celebrados por el Segundo Imperio (dato obtenido por el Royal Bank of Scotland, Londres).

tablaría para obtener otro préstamo: “se estipuló que una cuarta parte del valor nominal de cualquier otro crédito obtenido por el país antes del pago total de la deuda Goldschmidt se tendría que aplicar para la cancelación de la primera deuda”.<sup>19</sup> Esta posible deducción estipulada en el contrato fue de gran importancia porque en la ciudad de México (agosto de 1823) un agente de Barclay, Richardson y Cía., ofreció otro crédito por 2 500 000 libras al cinco por ciento con un valor nominal de cuatro millones de libras. En dado caso que se firmara este contrato, la provisión del crédito Goldschmidt afectaría el total en efectivo que pudiera recibir México a través del préstamo Barclay. Dawson sostiene que este segundo préstamo no fue concebido como otro crédito que pudiera sustituir al Goldschmidt en caso de que este último no se concretase, sino como un suplemento de la deuda que Migoni estaba tratando de conseguir.

Es importante señalar que durante 1823 las autoridades mexicanas estaban negociando al mismo tiempo dos créditos con dos distintos banqueros. Esto tiene su explicación, porque a lo largo del año Migoni no llegó a ningún acuerdo con Goldschmidt y las necesidades inmediatas del gobierno mexicano lo forzaron a buscar otro acreedor. El 7 de febrero de 1824 el préstamo Goldschmidt fue ratificado y México aceptó una deuda de 3 200 000 libras en bonos equivalentes a 16 millones de pesos, lo que significa un monto cien por ciento más elevado que el considerado pertinente en 1823 por el congreso constituyente. Los intereses anuales permanecieron al cinco por ciento, sin embargo el tipo real de interés aumentó al diez por ciento tomando en cuenta que el país solamente recibió en efectivo 1 600 000 libras en un periodo de quince meses. Peor aún, al analizar otros descuentos se demuestra que la tasa de interés llegó al 12%.<sup>20</sup> Finalmente el país solo recibió del préstamo Goldschmidt 1 139 000 libras equivalente a poco menos de seis millones de pesos, un monto considerablemente menor a la deuda reconocida en bonos al portador.<sup>21</sup>

Un año después, en febrero de 1825, Barclay, Richardson y Cía., anunciaron que saldrían al mercado bonos mexicanos por la cantidad

<sup>19</sup> Dawson Frank Griffith, *op. cit.*, p. 71.

<sup>20</sup> En su artículo “Seven per Cent”, el vizconde Goschen consideró que la tasa de interés al 3% fue la época dorada, 9% una tasa “escandalosa” y aquella del 6% de interés, a lo largo de los años sesenta del siglo XIX fue el resultado de las fuerzas en el mercado. Goschen agrega que los créditos de los años veinte negociados con los países latinoamericanos “sufrieron ultrajantes descuentos y francamente condiciones usurarias”, véase en *Essays and Addresses on Economic Questions*, London, Edward Arnold, 1905, p. 15.

<sup>21</sup> Jan Bazant, “Orígenes de la deuda externa”, en Enrique Cárdenas, *op. cit.*, véase p. 261-262.

de 3 200 000 libras. El crédito del país estaba en una mejor posición y ello se debía a que los asuntos políticos de 1825 parecían mejor que lo sucedido quince meses antes. El más importante fue sin duda que el 31 de diciembre de 1824, Gran Bretaña, por medio del ministro del exterior George Canning, reconoció la independencia de varias repúblicas hispanoamericanas. A nivel interno, México tenía en el gobierno republicano de Guadalupe Victoria una autoridad legítima y en este sentido, la Constitución federal era la base de un orden soberano. Las autoridades en México y en Gran Bretaña, los banqueros de la *City*, los inversionistas británicos y los comerciantes en ambos lados del Atlántico creyeron que 1825 era el inicio de una nueva época de reconstrucción. Debido a todo lo anterior, los bonos Barclay fueron recibidos tan sólo con un descuento menor que los colocaba entre el 86.75% y el 89.50% de su precio de venta; el valor real de la transacción fue de 2 776 000 libras; sin embargo, después de distintos descuentos incluyendo la reducción de un cuarto del total estipulado en el contrato Goldschmidt (nota 20), México solamente recibió poco más de 1 400 000 libras. El resultado de los dos créditos negociados en 1824 y 1825 fue que el país recibió en efectivo tan sólo 2549 137 libras (\$13 880 000) a cambio de una deuda externa por 6 400 000 libras (\$32 000 000) en bonos al portador.<sup>22</sup> La diferencia entre las cantidades recibidas en efectivo y el monto en bonos, es crucial para entender el error cometido en ambas negociaciones. Las autoridades mexicanas fueron culpables en solicitar tales montos, cuando el congreso solamente había considerado pertinente endeudarse por ocho millones de pesos. Asimismo, porque sabían perfectamente que los ingresos públicos del país no eran los suficientes para pagar el servicio de la deuda; y quizás el elemento que ha sido considerado más importante por los estudiosos del tema desde el último cuarto del siglo XIX, pero que en aquellos momentos posiblemente fuera el menos defendible por los negociadores mexicanos, fue el de las deducciones establecidas en las condiciones de ambos créditos.

Goldschmidt obtuvo una ganancia neta de 266 000 libras y Barclay de 177 000 libras.<sup>23</sup> Es evidente que los beneficios para los banqueros e

<sup>22</sup> Dawson Frank Griffith, *op. cit.*, p. 95.

<sup>23</sup> Hacia mediados del siglo XIX 100 000 libras era considerado un gran capital para un mercader británico. Entre 1825-1830, los datos de la casa Rothschild arrojan un monto de un millón ciento cuarenta mil libras; Barings 490 mil libras; Brown & Shiply 350 mil libras, en Stanley Chapman, *The Rise of Merchant Banking*, Londres, George Allen and Unwin, 1989, p. 40. Las ganancias obtenidas por los banqueros como resultado de los dos créditos otorgados a Colombia fueron por un total de 493 750 libras, en Fred Rippey, *op. cit.*, p. 21.

intermediarios financieros fueron considerables, sin embargo, Bazant ha sostenido que para México además de las pérdidas por redención de diversos intereses, se agregó que el monto de 500 000 libras para la formación de un fondo de amortización<sup>24</sup> no se utilizó sino que, por el contrario, con la quiebra de Barclay y Cía., desapareció dicho fondo.<sup>25</sup>

Los datos muestran que México sólo recibió en efectivo el 40 % del total de los créditos negociados. Al estudiar otras deudas contratadas por países europeos, el precio de venta de los bonos Barclay corresponde a los negociados por Rusia y Bélgica. La tasa nominal de interés solamente era uno por ciento arriba de la obtenida por Francia y Austria, países con larga historia crediticia. Sin embargo, la gran diferencia como lo había señalado el vizconde Goschen, radicaba en las comisiones deducidas por los agentes intermediarios, la redención de intereses, los montos destinados a los fondos de amortización aunado a otros descuentos. Todas estas deducciones que afectaron el total del dinero recibido por México son comparables con las que recibieron las otras repúblicas hispanoamericanas. John Coatsworth ha demostrado que las condiciones de los préstamos no resultaron favorables, ni para las nuevas repúblicas ni para los inversionistas que compraron títulos en pequeñas cantidades.<sup>26</sup>

Una vez que México empezó a recibir el dinero, fue evidente que estos préstamos a largo plazo no se estaban aprovecharon para promover una expansión económica al interior del país. Se utilizaron para hacer frente a una caída en los ingresos públicos y para tratar de balancear el déficit gubernamental, ello fue imposible cuando alrededor del 88.6 % de los recursos se destinaban para los sueldos del Ministerio de Guerra. A pesar de tan nefasta realidad, los políticos mexicanos pensaban que con un ilustrado programa de gobierno que fomentara el libre comercio, la industrialización y el muy importante hecho de que la república ya no estaba exportando grandes sumas de capital a España, aunado a la pacificación del país y una buena administración, todo ello haría que México volviera a ser una rica nación como lo había sido en la época colonial. Tales expectativas eran compartidas por políticos e inversionistas en Gran Bretaña, las cuales produjeron no solamente un periodo de especulación sino un importante movimiento de capital.

<sup>24</sup> Un fondo de amortización es un fondo acumulado y guardado por una sociedad o agencia gubernamental con el propósito de redimir bonos, certificados etcétera.

<sup>25</sup> Jan Bazant, *op. cit.*, p. 271.

<sup>26</sup> John Coatsworth, "Características generales de la economía mexicana en el siglo XIX", en Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 15.

Entre 1822 y 1829 doce créditos a estados latinoamericanos fueron contratados y millones de libras fueron recaudadas en Londres. Colombia fue el primer país deudor y la *City* consideró el esquema de tal operación crediticia como exitosa. El imperio de Brasil contrató tres créditos lo mismo que Perú. México tenía una deuda más grande que la de Dinamarca, y la necesidad de invertir capital en donde existiesen mejores rendimientos produjo la aparición de créditos fraudulentos, como el caso del otorgado a Poyais, país inexistente pero que logró acumular una suma de 220 000 libras, cuarenta mil más que lo conseguido por el gobierno de Guatemala que representaba a los estados de América Central.<sup>27</sup>

TABLE 1. LATIN AMERICAN GOVERNMENT ISSUES FLOATED IN ENGLAND, 1822, 1824, 1825

<i>Date and Borrower</i>	<i>Face Value</i>	<i>Price to Public</i>	<i>Nominal</i>	<i>Real</i>	<i>Sums Realised</i>
1822					
Colombia	£2 000 000	84	6 %	7.1 %	£ 1 680 000
Chile	1 000 000	70	6	8.6	700 000
Poyais	200 000	80	6	7.5	160 000
Peru	450 000	88	6	6.8	396 000
1824					
Peru	750 000	82	6	7.3	615 000
Buenos Aires	1 000 000	85	6	7.0	850 000
Colombia	4 750 000	88.55	6	6.8	4 203 750
Brazil	1 200 000	75	5	6.77	900 000
Mexico	3 200 000	58	5	8.6	1 056 000
1825					
Brazil	2 000 000	85	5	5.9	1 700 000
Mexico	3 200 000	89.75	6	6.7	2 872 000
Peru	616 000	78	6	7.7	480 480
Central America	163 000	73	6	8.2	118 991
	£20 529 000				£15 732 220

La tabla de Rippy muestra la importante diferencia entre el valor nominal de los préstamos contratados y las sumas en efectivo recibidas por los países deudores. Ello se debió al precio alcanzado por los bonos en el mercado de valores, indudablemente dominado por la especulación. También se muestra cómo, en el año de 1824, Colombia

<sup>27</sup> Véase tabla en Fred Rippy, *op. cit.*, p. 20.

recibió el préstamo más grande y que los bonos Goldschmidt de México fueron los más devaluados durante este tiempo de auge de préstamos a los países de América Latina. Otro asunto importante fue la diferencia entre el interés nominal y el real, no solamente porque en su momento hizo muy caro la contratación de los préstamos, sino porque debido a las suspensiones de pago se incrementaron los intereses anuales y se diferenciaron unas y otras deudas contratadas por el mismo país. Este problema evidenció la necesidad de confluir en un interés único y perdurable para con las distintas deudas. Los gobiernos mexicanos y los acreedores británicos desarrollaron diversas propuestas para establecer una única tasa de interés, puede afirmarse que lo anterior fue uno de los temas que se discutió a lo largo del siglo, desde la primera renegociación en 1830 hasta su consolidación en 1886. A lo largo de este tiempo, diplomáticos, funcionarios de ambos países, agentes de los acreedores y comerciantes, todos ellos tuvieron que enfrentar diversas recriminaciones sobre los montos recibidos, sobre el uso que se le había dado a los préstamos y sobre el problema de la variedad en los intereses anuales. Los tenedores de bonos ofrecieron diversas reducciones a cambio de pronto y puntuales pagos, pero las administraciones mexicanas muchas veces fallaron en cumplir *in extenso* con tales convenios.

México junto con otros países hispanoamericanos llegaron a la suspensión de pagos en octubre de 1827. Alexander Baring, quien había sido contratado como representante del gobierno mexicano ante los acreedores, buscó una manera de entendimiento y la mejor forma en que el país pudiera reasumir sus pagos. Un año después, Baring advirtió a los inversionistas londinenses del mercado de valores, que una situación generalizada de no pagos por parte de los gobiernos hispanoamericanos era una cuestión de tiempo, y que los tenedores de bonos no deberían esperar que el gobierno británico actuara como garante de algo que, en esencia, eran pérdidas en un juego especulativo. Hacia 1830, la administración del general Anastasio Bustamante llegó a un acuerdo con los tenedores de bonos Goldschmidt y Barclay. Esta consolidación reconoció los derechos de los acreedores y unió a las dos deudas en un solo fondo, que desde la década de los treinta se dio en llamar como la Deuda de Londres.

Aunado a la contratación de una deuda con dos casas bancarias londinenses y el reconocimiento de la República como un estado independiente y soberano, para entender con profundidad las bases en las cuales se instituyó la relación entre México y Gran Bretaña, es indispensable analizar los términos y las condiciones del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, firmado en diciembre de 1826. El ministro

George Canning consideraba el desarrollo del comercio como el elemento que daría sustento a una relación madura entre países soberanos. Por esta razón y desde 1823, el Foreign Office instruyó a sus diplomáticos para que llevaran a cabo pláticas con el objeto de llegar a un acuerdo comercial; a través de éste se establecería con más sustento una alianza estratégica. En las siguientes líneas solamente se discutirán aquellos artículos relativos a la cuestión de la deuda.<sup>28</sup>

Algunos políticos y periodistas mexicanos censuraron el artículo cuarto que establecía “la cláusula de la nación más favorecida”, ello debido a que México se vería en completa desventaja cuando negociara tratados recíprocos con otras naciones.<sup>29</sup> Asimismo mantenían que la importación excesiva de artículos británicos dañaría irremisiblemente a la incipiente industria mexicana. Después de la caída del imperio de Maximiliano e inflamado el espíritu republicano, la prensa sostuvo que en los años veinte dicha cláusula le fue impuesta a México como una compensación al reconocimiento de su independencia por parte del gobierno británico. Sin embargo, tiempo después, en los años ochenta, ya se había pasado de un repudio a la aceptación de que la cláusula de la nación más favorecida había gobernado las pre-

<sup>28</sup> E. Herstlet, *Memorandum on The Treaties Between Great Britain and Mexico*, Confidential, Foreign Office, January, 24, 1878, FO.50.435. A continuación se da cuenta de los temas aludidos en cada uno de los artículos: art. 1. Amistad; 2. Libertad de comercio, admisión de buques de guerra, paquetería postal; 3. Completa libertad de los ciudadanos mexicanos para comerciar en los dominios británicos; 4. Aranceles a la importación y exportación bajo la cláusula de la nación más favorecida; 5. Tonelaje y cuotas; 6. Igualdad en los dos países en el tratamiento de los aranceles a la importación y exportación; 7. Nacionalidad de los barcos; 8. Los mercaderes podrán emplear a corredores de bolsa y agentes designados, éstos tendrán libre acceso a las cortes de Justicia; 9. Derecho a heredar propiedades por medio de testamento; 10. Los súbditos británicos y mexicanos estarán exentos del servicio militar obligatorio, de los préstamos forzosos y de impuestos, cargos y requisitos más allá de los pagados por los nativos del país; 11. Los privilegios concedidos a diplomáticos y agentes consulares serán aquellos de la nación más favorecida; 12. Se debe protección a las personas y propiedades de los comerciantes en el caso de guerra, o en la interrupción de las relaciones amistosas entre las dos naciones. Las propiedades nunca serán confiscadas, secuestradas o detenidas; 13. Libertad de ejercicio religioso; 14. Los súbditos británicos no serán molestados en las Honduras Británicas (agregado el 28 de diciembre de 1859); 15. Abolición de la trata de esclavos; 16. El derecho de las partes contratantes de acordar en lo sucesivo y de tiempo en tiempo, la modificación de los artículos para su mejoramiento en la relación bilateral.

<sup>29</sup> Comerciantes y el gobierno británico no iban tras ventajas exclusivas sino que favorecían la obtención del estatus. “En los años veinte los diplomáticos británicos buscaban asegurar el tratamiento de la nación más favorecida, lo cual quería decir que las exportaciones británicas obtendrían acceso en los mercados extranjeros en los términos más favorables otorgados a las exportaciones de cualquier otro país”, en Patrick K. O’ Brien y Geoffrey Allen Pigman, “Free Trade British Hegemony and the International Economic Order in the Nineteenth Century”, en *Review of International Studies*, v. 18, n. 2, 1992, p. 94.

siones ejercidas por el Imperio Alemán y por Estados Unidos en los tratados de comercio firmados con el gobierno de Manuel González. Comprendieron que era una cuestión de reciprocidad, Gran Bretaña no se conformaría con menos de lo obtenido por otras naciones que consideraba menos poderosas. Es necesario señalar que la cláusula de la nación más favorecida se convirtió en una condición *sine qua non* del protocolo que restableció las relaciones diplomáticas en 1884 y que fuera firmada por el ministro plenipotenciario, Spencer St. John, y el subsecretario de Relaciones Exteriores, José Fernández.

Siguiendo con el análisis del documento, durante el periodo que cubre este estudio, el tratado comercial estableció en su artículo octavo una importante provisión relativa a posibles demandas jurídicas: la no discriminación de los súbditos británicos en las cortes mexicanas. Más aún, los artículos décimo y duodécimo jugaron un papel determinante en la formación de la segunda deuda mexicana con intereses ingleses llamada las Reclamaciones Británicas. Respecto al primero, el tratado establecía una particularidad cardinal: estaba prohibido recurrir al esquema de préstamos forzosos, a la imposición de impuestos no justificados. De igual importancia era el señalamiento que se establecía en el segundo, respecto a la protección a la vida y a la propiedad de los súbditos británicos que vivieran en la República mexicana. Estas estipulaciones, a modo de prohibición, revelan que desde los años veinte existía un temor de las autoridades británicas relativo a un posible curso de problemas políticos y económicos que podrían generarse en México. Lo estipulado en los dos artículos, aunado a más de tres décadas de desórdenes políticos y desorganización financiera puede considerarse como la principal razón, más no la única, detrás de la intervención europea en México de los años sesenta. Francia, España y Gran Bretaña sostuvieron que el mundo civilizado tenía la necesidad de proteger los intereses de sus ciudadanos en una república caótica.

A manera de recapitulación, desde el siglo XIX en adelante, la literatura en torno a la deuda de México con los acreedores británicos ha enfatizado particularmente el proceso de la llamada Deuda de Londres. Sin embargo aquí se quiere diferenciar la existencia de tres distintas deudas de la república con intereses de Gran Bretaña. Como ya se ha dicho, la Deuda de Londres se originó a partir de la contratación de los dos préstamos (Goldschmidt y Barclay), sin embargo la segunda deuda fue el resultado de las frecuentes omisiones al tratado comercial de 1826 debido a largas décadas de inestabilidad política. Las Reclamaciones Británicas no solamente constituyeron un monto determinado, con un interés distinto a la Deuda de Londres, sino que a partir de 1851 fueron respaldadas por el gobierno de Gran Bretaña

—lo que hasta el momento constituyó una clara diferencia con respecto al primer caso. Aparte de la segunda deuda, se formó otro monto de reclamaciones no reconocidas por los gobiernos mexicanos y que generaron un proceso de revisión por parte de Londres. Durante el imperio de Maximiliano una comisión trabajó a lo largo de 1866-1867 para establecer el monto y las formas de pago de las Reclamaciones Británicas no reconocidas. Los resultados fueron infructuosos y solamente hasta 1888-1889 se firmó un nuevo acuerdo que reemplazó el antiguo Tratado de Amistad y Comercio, negociado en el comienzo de la vida política de México. El reconocimiento definitivo solamente se llevó a cabo hasta los años noventa, ya en pleno Porfiriato.

Los dos gobiernos comprendieron que un nuevo acuerdo operativo podría ser afortunado para ambos: los comerciantes y los artículos ingleses vendidos en México volverían a estar protegidos y los exportadores mexicanos verían más fácil introducir al mercado británico la plata, la cochinilla y la caoba junto con otras maderas preciosas. Finalmente, puede decirse que, tanto en los años veinte como en los ochenta del siglo XIX, el mejoramiento en las condiciones de seguridad ayudó al mejoramiento del comercio, ello era esencial para una Gran Bretaña inmersa en la revolución industrial y, en otro sentido, para los ingresos del gobierno mexicano, vía indispensable para el puntual pago de los acuerdos en tornò a las deudas británicas.

## EL ORIGEN DE LAS RECLAMACIONES BRITÁNICAS

### *Problemática interna*

La cuestión que se plantea en esta sección es la aplicación de un control efectivo por parte de un gobierno que quiere ser nacional y la autonomía efectiva con que se manejaban las autoridades locales. A lo largo del siglo XIX, el proyecto de una administración centralizada de los recursos fiscales resultó esencial para la existencia del estado mexicano y para la formación de una nación; igualmente, el problema fiscal reflejaba de manera directa el conflicto entre la concepción y la práctica de un tipo de federalismo y el centralismo de hondas raíces históricas. Es importante señalar que la falta de un control efectivo “a nivel nacional” por parte de las autoridades mexicanas afectó el servicio de la deuda y llevó al país a entrar en conflicto con las potencias.

Una vez concluida la guerra de independencia y establecido México como república, el gobierno federal buscó ser reconocido como la autoridad central del país, sin embargo, los gobernadores de los es-

tados, las legislaturas locales, algunos comandantes militares, comerciantes de la localidad, lo mismo que los empleados de las aduanas marítimas, fronterizas e internas, todos ellos, escudados por la Constitución federal de 1824 y el congreso, buscaron a toda costa ejercer una autonomía estatal y local. Esta competencia por el poder, indudablemente disminuyó la supremacía de un ejecutivo que necesitaba centralizar diversas facultades para gobernar México, lo mismo que para, a mediano plazo, formar un estado nacional.

En el sentido de entender el debate político al interior del país, la cuestión de la concentración o la dispersión de la autoridad es un problema fundamental. La discusión se centró en qué tipo de poder debería ejercer el gobierno central en un país dividido en estados, municipios o provincias, cuando era el centralismo lo que preponderaba. Sin embargo, los políticos decimonónicos enfocaron sus preocupaciones acerca de cuáles debían ser los límites de la autoridad central, cuáles los máximos de independencia disfrutados por las autoridades estatales y, finalmente, el relativo a la distribución del poder, que institución debería mantener un equilibrio entre el centro y los estados. De la manera como lo concibieron ello ayudaría a la formación del estado nacional. Un problema que se antojaba era “la elección entre poder en el centro o poder en las localidades; ello es la diferencia entre centralización y descentralización”.<sup>30</sup> Sin embargo la problemática mexicana revelaba una situación más complicada que el tipo de elección definido por Lipson. La dificultad que enfrentó el gobierno federal mexicano entre 1824-1836 y luego entre 1846-1853 era la manera de cómo compartir el poder con estados soberanos, autónomos, unidos en un pacto federal, pero al mismo tiempo comprender el hecho de que la Constitución concebía un poder ejecutivo débil. Esto tuvo poderosas implicaciones fiscales.

Jaime Rodríguez ha señalado que los partidarios del federalismo, el cual significaba un gobierno estatal poderoso, y los del centralismo, que proclamaban un gobierno nacional fuerte, fueron concepciones que tenían muchos seguidores en todo el país. En algunos estados se creía que la soberanía se les había devuelto y que las legislaturas locales eran las verdaderas representantes del pueblo:

Las políticas del periodo parecen confusas porque ninguna aparenta estar a cargo del país. Mientras los líderes regionales abogaban por la administración de los asuntos internos de la entidad y aumentaban su control sobre las diputaciones provinciales, el gobierno nacional estaba

<sup>30</sup> Leslie Lipson, *The Great Issues of Politics. An Introduction to Political Science*, New York City, Prentice Hall, 1997, p. 259.

dividido. Ambos, el Congreso y el poder ejecutivo tenían partidarios de un poderoso régimen nacional como sostenedores de cierta forma de autoridad provincial. Sin embargo, la elite nacional establecida en la ciudad de México buscaba evitar la fragmentación nacional.<sup>31</sup>

Rodríguez plantea un interesante análisis de las relaciones de poder durante los primeros años de gobierno republicano, el cual incluía la protección que de los intereses locales hacían los representantes de las respectivas entidades. Sin embargo, el autor exagera el uso del término de “nacional”, porque precisamente el objetivo era el de constituir una nación y por lo tanto un régimen nacional. Por ello en el periodo anterior a la Guerra de Reforma (1858-1860) resulta desaconsejado hablar de alguna decisiva política nacional.

El federalismo y el centralismo implicaron que el gobierno de México y las autoridades locales ejercieran un tipo de soberanía sobre un territorio específico. La historia y la geografía condicionaron las particularidades de las localidades, las provincias, los estados, la federación y el país. Estos factores fueron esenciales para la discusión acerca de cuál era el mejor sistema de gobierno y, al mismo tiempo, para entender los argumentos en el sentido de explicar los aciertos y las fallas de ambos proyectos políticos.

Hasta 1848 los gobiernos mexicanos tuvieron como tarea y meta ejercer un poder para defender un país con un territorio mayor a los cuatro millones de kilómetros cuadrados, con regiones prácticamente aisladas, sin un eficiente sistema de transporte y habitado por menos de ocho millones de personas que vivían en distintos estadios de la civilización occidental.<sup>32</sup> Algunos consumían artículos europeos y eran parte de la modernidad decimonónica, la mayoría vivía de manera parecida a aquella que impusieron los conquistadores españoles en el siglo XVI, pero también existían otros que habitando en cavernas y selvas poca diferencia podía apreciarse con el estado natural del periodo prehistórico. Estas características determinantes moldearon una amplia gama de problemas políticos, económicos y culturales, los cuales determinaron el éxito o el fracaso de ambos sistemas de gobierno.

Dada esta realidad los políticos y los gobiernos enfrentaron un serio dilema. En teoría, México tenía el más avanzado sistema de gobier-

<sup>31</sup> Jaime Rodríguez, “The Formation of The Federal Republic”, en Guedea Virginia y Jaime Rodríguez, *Cinco siglos de historia mexicana*, México, Irvine, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora-Universidad de California/Irvine, 1992, v. 1, p. 319.

<sup>32</sup> Josefina Vázquez, “Centralistas, conservadores y monarquistas, 1830-1853”, en Humberto Morales y William Fowler, *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX, 1810-1910*, México, Universidad Autónoma de Puebla, University of St. Andrews, 1999, p. 115.

no, pero la realidad de los años veinte era muy distinta. Para instituir el federalismo, la libertad de opinión y un comercio menos regulado, las autoridades necesitaban el poder y un grado de legitimidad que perdieron rápidamente; asimismo era imperioso convencer a los ciudadanos de las bondades del federalismo y de la necesidad de defenderlo y promoverlo a partir de la creación de intereses económicos. Los dos sistemas de gobierno permanecieron como un tema de discusión a lo largo del siglo. Los federalistas argumentaban que México había comenzado un proceso de transformación en 1810 con el objetivo de remover aquellas nefastas herencias que en lo económico y político había producido la administración colonial española. El centralismo administrativo era una de ellas y por ello los estados estaban en la búsqueda de organizar sus propios métodos de gobierno. El proyecto federalista de una nación compuesta por la unión de entidades soberanas, la pertenencia social de sus líderes y sus vínculos morales con Estados Unidos fueron criticados por otra facción de políticos, los cuales consideraban que el federalismo estaba en contra de los verdaderos intereses de México.<sup>33</sup>

Los centralistas vieron en la historia colonial de Nueva España las bases para construir el nuevo país independiente. Aquellos que luego fueron llamados conservadores aceptaban que existía la necesidad de un cambio, pero éste debía ser realizado gradualmente, tomando en consideración el legado del pasado. A lo largo del siglo XIX el centralismo fue identificado con el conservadurismo.<sup>34</sup> Y durante el siglo XX, aquellos historiadores que siguieron la visión del liberalismo triunfante asumieron la misma postura. Sin embargo, la definición de un conservadurismo británico compartía el punto de vista de los libera-

<sup>33</sup> Véase por ejemplo a Carlos Bosch, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos, 1819-1853*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985; *Documentos de la relación de México con los Estados Unidos: 1 de diciembre de 1843 al 22 de diciembre de 1848*, México, UNAM, 1985; *Latinoamérica: una interpretación global de la dispersión en el siglo XIX*, México, UNAM, IIH, 1978. Desde la independencia en adelante, los gobiernos mexicanos tuvieron que negociar con las autoridades de Estados Unidos y en particular con los diplomáticos acreditados en la ciudad de México, lo mismo que vicecónsules nombrados en otras ciudades del país. La relación entre los dos países ha sido y es por definición difícil, llena de accidentes; ha sido la combinación, al mismo tiempo, de admiración y temor. Desde el siglo XIX en adelante, la historia mexicana ha considerado esta relación especial como un condicionante en la formación y luego consolidación del Estado mexicano. Asimismo como un elemento cardinal en el desarrollo de las relaciones comerciales y luego de las inversiones públicas en el país. Los gobiernos europeos estuvieron conscientes que respecto a México, las políticas desarrolladas por Estados Unidos referente a la República eran una poderosa limitante.

<sup>34</sup> Reynaldo Sordo, “El pensamiento conservador del partido centralista en los años treinta del siglo XIX mexicano”, en Humberto Morales y William Fowler, *op. cit.*, p. 117.

les moderados en México, los cuales sostenían que lo que la república necesitaba eran “un federalismo centralizado”.<sup>35</sup> Por su lado, Josefina Vázquez ha señalado que aquellas llamadas la Constitución de la Siete Leyes (1836) y las Bases Orgánicas (1843) fueron expresiones del liberalismo centralizado, más que documentos propiamente conservadores. Las cartas que han sido conocidas como constituciones centralistas, efectivamente incorporaron algunas nociones conservadoras como la representación en su forma corporativa, restricciones importantes respecto al derecho de voto y un disminuido número de ayuntamientos. La práctica de este tipo de liberalismo centralista, también llamado “conservadurismo ilustrado”, tuvo sus orígenes en aquellas filosofías políticas desarrolladas en Europa después de la Restauración, las cuales se oponían al mismo tiempo al absolutismo dieciochesco como a las formas jacobinas de gobierno.<sup>36</sup>

Como ya se dijo, la necesidad de imponer un control, independientemente de si el ejecutivo era federalista o centralista, definió uno de los conflictos que enfrentaron los gobiernos mexicanos a lo largo del siglo XIX, esta situación modeló la historia política de la república. La necesidad de una soberanía efectivamente nacional condicionó el cumplimiento de las muy importantes convenciones diplomáticas. Los presidentes y sus ministros comprendieron que una ausencia en muchas regiones del país del gobierno federal en la administración de los recursos fiscales ponía en peligro el cumplimiento de pago de los acuerdos financieros internacionales y esta situación podía resultar en un daño irreversible para la soberanía e integridad de la República.

Como una respuesta a las presiones ejercidas por los gobiernos extranjeros a favor de los intereses de sus súbditos, las administraciones mexicanas sostuvieron que un gobierno central era el que enten-

<sup>35</sup> En Gran Bretaña los políticos moderados, en vez del conservadurismo o el radicalismo, dominaron diversos episodios del escenario político del siglo XIX. La revista *Whig. The Edinburgh Review* sostuvo que los liberales constituían el partido natural gobernante, precisamente porque “su política era de un verdadero conservadurismo, la vía intermedia entre desarrollo sin destrucción y progreso sin revolución”. Éstos habían sido los verdaderos sentimientos de Palmerston”, en Paul Kennedy, *The Realities Behind Diplomacy: Background, Influences on British External Policy, 1865-1980*, Londres, George Allen & Unwin, 1981, p. 38.

<sup>36</sup> “Los conservadores desconfiaban de las ideología y de los dogmas y no creían que la sociedad pudiera mejorar realizando cambios basados en teorías abstractas [...] Su aproximación al cambio es evolutiva, construida sobre las bases del pasado, mientras la sociedad se adapta a las condiciones del cambio [...] La sociedad es básicamente jerárquica, basada en las clases y requiere de un mando autoritario para mantener el orden y la estabilidad. El mando autoritario es provisto por la clase gobernante, porque el arte del gobierno requiere de excepcional talento”, en Duncan Watts, *Tories, Conservatives and Unionists, 1815-1914*, Londres, Mac Millan, 1998, p. 4-5.

día los problemas del país y tenía la capacidad, información y proyecto para construir una nación. En otro sentido, los centralistas argumentaban que el federalismo había resultado en provincialismo y en el desarrollo de cacicazgos como unidades autónomas de poder. Éstos protegían poderosos intereses locales, lo anterior había producido casi una independencia frente al centro. Si esta situación tendiera a continuar, los estados de la federación pronto estarían luchando unos contra otros, como resultado de un rango de asuntos que irían desde los derechos de tránsito y límites territoriales hasta problemas tributarios y disputas políticas. Puede afirmarse que la inestabilidad generada por cuatro décadas de una superflua interpretación de la autonomía estatal, la cual era causada por una incapacidad de los gobiernos centrales de ejercer actos de soberanía interna, resultó en la intervención extranjera de los años sesenta, la cual argumentó la inhabilidad de los gobiernos mexicanos para cumplir con las condiciones establecidas en las diversas convenciones diplomáticas.

El conflicto entre federalismo y centralismo determinó el curso que tomaron los hechos relativos a la cuestión de la deuda mexicana y por último la viabilidad del país como una nación. Cada gobierno mexicano entró en conflicto con aquellos intereses locales y regionales que tenían que defender tanto cuestiones al interior del país como en el exterior, intereses opuestos o en competencia con los de la autoridad de la república; los intereses regionales acusaban a los gobiernos mexicanos en la ciudad de México de no cumplir con sus deberes para con las entidades —fundamentalmente seguridad y servicios públicos—. El objetivo de los gobiernos mexicanos entre 1829 y 1880, independientemente que estuviesen bajo el sistema federal o centralista, radicó en dominar todas aquellas fuerzas centrífugas que sin ningún tipo de control generaban un estado anárquico que amenazaba el proyecto de avanzar hacia el establecimiento de un estado nacional.

Las luchas políticas que caracterizaron el periodo 1824-1880 indudablemente dañaron la propiedad de extranjeros y la posibilidad de atraer nuevas inversiones. Como resultado de tales afectaciones cometidas en la república, los gobiernos de Estados Unidos y de algunos estados europeos exigieron, a través de sus respectivos diplomáticos, prontas y efectivas compensaciones. Sin embargo los acuerdos aceptados no pudieron ser cumplidos cabalmente por los gobiernos mexicanos, porque los fondos destinados para el pago de los daños muchas veces fueron apropiados por las autoridades locales. Esto tuvo consecuencias internacionales entre 1835 y 1867.

Marcello Carmagnani no está de acuerdo con el término de inestabilidad que la literatura histórica sobre el tema ha aplicado para des-

cribir la mayor parte del siglo XIX mexicano. Él sostiene que los conflictos mencionados anteriormente son los típicos en el proceso formativo de una nación y que el gran número de rebeliones, golpes de estado e intervenciones extranjeras no representaban un tiempo de conflicto que evidenciara un proceso de descomposición.<sup>37</sup> Por el contrario, era una forma de vida que demostraba que México tenía los suficientes recursos económicos para sostener un perpetuo clima de insurrección. Más aún, dicho estado de cosas era promovido por grupos con poderosos intereses al interior como más allá de la República. Las condiciones revolucionarias de México generaban riqueza para los contrabandistas de plata, para los empleados del gobierno central como para los de las aduanas, para los comandantes militares, para los agiotistas y para ciudadanos extranjeros quienes tenían, al mismo tiempo, negocios con las autoridades constituidas del momento como con los revolucionarios. La anarquía también proporcionaba poder.

La descripción de Carmagnani acerca de las ganancias obtenidas por un reducido grupo social de mexicanos y extranjeros, en nuestro concepto de ninguna manera nulifica el hecho de que el país estuvo inmerso en más de seis décadas de importantes conflictos que dañaron la integridad de México al separarse entidades como Yucatán y perderse más de la mitad del territorio, originalmente administrado por las autoridades coloniales. La inestabilidad política no permitió el afianzamiento de un sistema de gobierno cualquiera que éste fuese, y empobreció al país hasta alcanzar niveles económicos comparables a aquellos tenidos a mediados del siglo XVIII. El enfrentamiento entre los distintos niveles de autoridades fue la razón política que engendró la inestabilidad reinante a lo largo del siglo XIX; ello tuvo implicaciones fiscales, particularmente bajo el esquema del sistema federal. El gran cambio se verificó después de 1880, cuando los gobiernos de Manuel González y Porfirio Díaz desarrollaron un fuerte y progresivo control político de los intereses regionales y de los caciques locales. Control que significó estabilidad, un mejoramiento en la relación ingresos/egresos públicos y, por lo tanto, un mejor cumplimiento de los acuerdos internacionales referidos al servicio de la deuda.

<sup>37</sup> Véase Marcello Carmagnani, *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*, Barcelona, Crítica, 1984; y “El liberalismo, los impuestos internos y el estado federal mexicano, 1857-1911”, en *Historia Mexicana*, v. 38, 1988-1889, p. 471-496.

### *Las consecuencias financieras*

El sistema federal de gobierno adoptado por las autoridades republicanas afectó el presupuesto del país, porque el poder ejecutivo comenzó a hacer un extenso programa de distribución de los ingresos públicos entre los estados de la federación. Lo que durante trescientos años de dominio español había sido un sistema unificado de finanzas públicas, los federalistas lo cambiaron por una política de descentralización. Asimismo el país entero enfrentó una caída de los ingresos recolectados en las aduanas del país. Hay que señalar que los impuestos directos eran limitados, pero más importante, los federalistas removieron diferentes impuestos como una reacción a las numerosas tasas impositivas del periodo colonial. Concebían que un sistema de recaudación más liberal y eficiente sería la herramienta más útil para el establecimiento de una libertad comercial con otras naciones, particularmente con Gran Bretaña que era el principal socio comercial de México.

Como ya se mencionó páginas atrás, una de las consecuencias de los créditos contratados con Goldschmidt y Barclay en 1824 y 1825, fue que el gobierno mexicano hipotecó una tercera parte del total de los ingresos recolectados en las aduanas marítimas localizadas en el Golfo de México. Por medio de esto, las autoridades del país pusieron en riesgo el principal recurso de ingresos del gobierno federal. A partir de 1830 las autoridades mexicanas por medio de acuerdos internacionales se vieron comprometidas con el mercado financiero más importante del mundo y de esta manera se puso en riesgo el crédito del país. Peor aún, fueron incapaces de cumplir con seis diferentes reestructuraciones de la deuda.<sup>38</sup> México perdió su crédito en las bolsas europeas entre 1828 y 1864, posteriormente entre 1868 y 1886. La deuda imperial del archiduque Maximiliano (1864-1867) la cual fue repudiada por el gobierno del presidente Benito Juárez fue una “bad debt”, que será analizada en el capítulo tercero.<sup>39</sup>

Al considerar que México tenía que pagar puntualmente el servicio de la deuda, los problemas políticos entre federalistas y centralis-

<sup>38</sup> “La reestructuración de una deuda es la revisión de un contrato de deuda por el cual los intereses y/o la cancelación de pagos es aplazado para fechas posteriores a las originalmente acordadas. Esto ha sido aplicado tanto a deudas particulares de una compañía en dificultades como a naciones soberanas. La reestructuración de una deuda es aceptada absolutamente por los acreedores porque la alternativa sería darla por perdida”, en John Black, *op. cit.*, p. 401.

<sup>39</sup> “Una *bad debt* es aquella que se sabe su pago es imposible o improbable”, *ibid.* p. 20.

tas afectaron radicalmente los fondos destinados para realizar tales pagos. Las órdenes de las autoridades centrales no eran obedecidas en muchas regiones y ello significaba que los gobiernos mexicanos no recibían los ingresos fiscales recolectados en las aduanas marítimas y fronterizas; sumas necesarias para calcular el presupuesto público, para hacer frente a la administración cotidiana y para separar aquellos montos ya comprometidos y que eran propiedad de los acreedores británicos.

A pesar de recibir sumas por el cobro de diversos impuestos, distintos comandantes locales y gobernadores estatales fomentaron el contrabando; de esta extensiva actividad también se beneficiaron comerciantes locales y productores de plata al no pagar los impuestos respectivos a la producción y a la exportación de dicho metal. Toda esta situación dañaba la soberanía del país, especialmente cuando se toma en cuenta que se luchaba por la implantación de un sistema nacional de ingresos públicos. El Foreign Office estaba consciente de esta situación, a pesar de que algunos de sus cónsules en la ciudad de México y vicecónsules en otras localidades participaron del contrabando y en otros negocios turbios (Packenham, Mackintosh, Forbes y Glennie).

Debido a que recibía información contradictoria sobre el problema de los ingresos públicos mexicanos y la amplitud del contrabando, el gobierno británico tuvo que analizar cuidadosamente las razones del problema en México. Como se mencionó al inicio del texto, era una necesidad del Foreign Office contar con información fidedigna acerca de los asuntos de la República especialmente a partir de 1848. Londres mejoró sus fuentes de información y datos sobre México. Ya para los años ochenta, el gobierno de Gladstone subrayó que los problemas mexicanos debían ser examinados bajo la óptica del derecho internacional, de acuerdo con los reportes diplomáticos, las noticias publicadas en ambos lados del Atlántico y complementados por serios estudios del departamento jurídico del Foreign Office. El punto que marcó un antes y un después fue el fracaso del régimen imperial de Maximiliano.

Cuando se sucedían rebeliones y cambios en el sistema político que eran considerados como problemas internos de la república, los gobiernos británicos, siguiendo políticas ya tradicionales de no interferencia en los asuntos internos de otros países, evitaron llevar a cabo alguna acción, tampoco reclamaron nada mayúsculo acerca de lo que sucedía en México. Sin embargo, cuando los problemas experimentados por las autoridades mexicanas empezaron a dañar los intereses económicos de los inversionistas británicos, aquella inacción se convirtió en una rotunda protección. Lo prolongado y la intensidad del

problema político en México llevó a Gran Bretaña a la intervención directa con el propósito de garantizar condiciones razonables para el desarrollo del comercio bilateral y la protección de la vida y la propiedad de los súbditos británicos establecidos en la república. De este amparo se beneficiaron algunos comerciantes mexicanos, que, con el objetivo de preservar sus inversiones, solicitaban respaldo diplomático e inclusive llegaron a adoptar una diferente nacionalidad.<sup>40</sup>

Dada la cercana relación entre conflictos políticos en México y reclamaciones extranjeras, la literatura que analiza las políticas exteriores británicas está de acuerdo en un punto que este estudio también suscribe. Entre los años treinta y sesenta, el gobierno de Gran Bretaña cambió su opinión acerca de los políticos mexicanos y decidió apoyar los intereses de los súbditos británicos.<sup>41</sup> Tal asistencia no fue ofrecida sin reservas porque el Foreign Office tenía información que muchas reclamaciones eran fraudulentas y que las inversiones en bonos eran fundamentalmente producto de la especulación. Sin embargo, guardaba alguna discreción en intervenir cuando, por ejemplo, las autoridades locales infringían los derechos que tenían los británicos con respecto a los mexicanos en inversiones de carácter mutuo. Este último procedimiento del gobierno inglés es identificado en este libro como una política cuyas bases jurídicas estaban en los artículos 8, 10 y 12 del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, firmado en 1826.

<sup>40</sup> Anne Staples, “Las vicisitudes de un empresario decimonónico”, en Guedea Virginia y Jaime Rodríguez, *op. cit.*, p. 106-118. En su artículo sobre la familia Murphy, ella examina los intereses sociales y económicos de estos ciudadanos mexicanos que también lo fueron franceses y británicos. En México y durante la primera mitad del siglo XIX, la nacionalidad se adopta de acuerdo con las dificultades enfrentadas por estos particulares con el objeto de proteger importantes inversiones. Las reclamaciones españolas, francesas y británicas fueron el resultado de este patrón de comportamiento. Una interesante interpretación acerca de las características sociales y administrativas del México recientemente independizado. Véase John Coatsworth, “Obstacles to economic growth in nineteenth century Mexico”, en *The American Historical Review*, v. 83, n. 1, 1978.

<sup>41</sup> “Los diplomáticos británicos tenían una tranquila e indiferente opinión sobre las políticas económicas, una perspectiva global y de aversión por el comercio en sí; asimismo despreciaban a aquellos gobiernos que no seguían el código de caballerosidad [...] en lo posible, la diplomacia debería mantenerse aparte de las cuestiones de negocios, un prejuicio que sólo fue abandonado paulatinamente bajo una andanada de ataques de la prensa, acerca de los fracasos gubernamentales en proteger y apoyar las inversiones británicas en el extranjero”, en Paul Kennedy, *op. cit.*, p. 60-61. El anterior análisis puede aplicarse al caso de la deuda e inversiones en México; en algunas ocasiones la lectura de la correspondencia diplomática mostraba dos visiones de lo que acontecía en la república. Los reportes diplomáticos y consulares diferían en asuntos claves sobre México, inclusive la información llegada por vía particular daba otra perspectiva. Por tal razón, el Foreign Office necesitaba estar bien informado y comparar aquellos datos recibidos para realizar un análisis e identificar los intereses detrás de todos los reportes.

Dicha práctica definió la conducta a seguir por parte de Gran Bretaña en su relación con las autoridades de México, misma que se materializó en el largo proceso conocido como las Reclamaciones Británicas.

Los considerados justos derechos demandados por los británicos y los procedimientos legalistas seguidos por las autoridades mexicanas, especialmente entre 1859-1861 y después de 1867, están considerados como el punto de conflicto para entender el por qué del problema que significaba el servicio de la deuda mexicana y cómo esto alteró la relación entre Gran Bretaña y México de 1850 a 1884.

La relación de poder que definió el conflicto acerca del federalismo y el centralismo llevó a los gobiernos mexicanos a fallar en un elemento básico para ser considerados internacionalmente como gobiernos legítimos y nacionales, esto es, que debido a los problemas internos, los regímenes mexicanos fueron incapaces de ejecutar actos de soberanía interna que implicaban la protección de la gente y de los intereses materiales existentes en el país. Esta situación llegó a su punto más alto cuando los gobiernos británico, español y francés decidieron intervenir militarmente en la República. De tiempo atrás los gobiernos de Estados Unidos estaban preocupados de que esta situación llegara a materializarse.

El arbitraje diplomático fue causado por el incumplimiento en las condiciones de varios acuerdos. Las negociaciones para determinar el monto de las Reclamaciones Británicas primero fueron un motivo de preocupación para el Foreign Office, luego se convirtieron en el asunto diplomático más importante para todos los enviados británicos en 1842, año de la primera convención y el acuerdo definitivo que selló el asunto de las reclamaciones en el año de 1896.

Con la idea de entender la naturaleza de las Reclamaciones Británicas y de las suspensiones intermitentes en el pago de la Deuda de Londres, un número importante de problemas económicos necesitan ser examinados. Estos asuntos incluyen la importancia del comercio interno, la relación importaciones/exportaciones, la deuda interna y el sobresaliente papel desarrollado por los agiotistas cuyas ramificaciones sociales incluían a miembros de las autoridades en los niveles local y federal.

En relación con el comercio, puede decirse que los extranjeros controlaban las actividades de importación y en México también fungieron como acreedores domésticos de las administraciones republicanas. Tradicionalmente los españoles habían desarrollado el comercio ultramarino y aunque algunos habían regresado a Europa en los años veinte debido a las leyes de expulsión, muchos más de ellos se establecieron en México a lo largo de la centuria. Por lo que se refiere a

los súbditos británicos, eran pocos en número pero habían desarrollado importantes nexos con la elite mexicana como lo eran los miembros del poder ejecutivo, gobernadores estatales y comandantes militares; habían establecido algunas casas mercantiles, pero la mayor fortuna estaba en la producción de plata. Algunos de estos negocios representaban también a los intereses de los tenedores de bonos de la Deuda de Londres. Por ejemplo, el cónsul británico Ewen Mackintosh participó en las negociaciones que culminaron con el Tratado Guadalupe-Hidalgo de 1848. Mackintosh, además de ser representante británico, era agiotista y tenedor de bonos de la Deuda de Londres, por lo tanto estaba interesando en la indemnización que Estados Unidos ofreciera a cambio de los territorios mexicanos perdidos con la guerra. Entendía que parte de ese monto debería destinarse para el pago del servicio de la Deuda de Londres; ésta situación se analizará en el siguiente capítulo.<sup>42</sup>

Los ciudadanos franceses en México, aunque habían invertido pocas cantidades de dinero, su influencia era importante entre las clases directoras del país. A lo largo del siglo XIX el francés como lengua, su cultura en asuntos como la arquitectura, la cocina y la literatura fueron adoptados por la oligarquía mexicana. A diferencia de los súbditos ingleses, los de Francia siempre estuvieron respaldados por su ministro plenipotenciario; el episodio de la Guerra de los Pasteles es tan sólo una muestra. Los intereses financieros franceses siempre fueron importantes; las actividades desarrolladas por la casa mexicano-suiza de De la Torre-Jecker, quienes además eran agentes del banco Baring obtuvieron diversos respaldos de la diplomacia francesa. El asunto de los bonos Jecker (1860) y su pago con intereses en 1865 serán analizados en el capítulo tres. Finalmente, es importante señalar que los intereses franceses recobraron importancia a partir de 1880 cuando el país entró a una etapa de estabilidad política que era la más apropiada para la inversión. En este sentido, el interés francés por invertir en México fue esencial para el establecimiento de un banco nacional en México (1882) y para que se llevase a cabo el proceso de negociaciones que culminó finalmente con el acuerdo relativo a la Deuda de Londres (1884-1886).

<sup>42</sup> Las familias Murphy, Manning y Mackintosh y Martínez del Río, entre otras, con importantes inversiones desarrollaron un papel preponderante en el asunto de la deuda interna y de las reclamaciones por daños y perjuicios en contra de los gobiernos mexicanos. Tales reclamaciones estuvieron respaldadas por las legaciones de las potencias establecidas en México. Para un ejemplo, véase David Walker, *Kinship, Business and Politics. The Martínez del Río Family in México, 1824-1867*, Austin, University of Texas Press, 1986.

Los súbditos alemanes organizaron una significativa relación comercial importando artículos industrializados. Brígida Von Mentz sostiene que, complementario a la relación mercantil, los alemanes se adaptaron a la cultura mexicana para mejorar sus inversiones.<sup>43</sup> Después de 1867, los inversionistas alemanes no fueron afectados por las políticas republicanas en contra de aquellos países que habían apoyado y reconocido al imperio de Maximiliano. Prusia no era el imperio alemán. De acuerdo con los reportes británicos, el Tratado de Amistad y Comercio firmado entre México y Alemania (1883), fue considerado como una herramienta de presión utilizada por los nuevos inversionistas ingleses para flexibilizar las posturas del Foreign Office, de las autoridades mexicanas y de los acreedores, con objeto de llegar a una pronta restauración de las relaciones diplomáticas y un acuerdo que pusiera fin a la suspensión de pagos de la Deuda de Londres, condiciones que ayudarían al comercio inglés.

Las actividades dedicadas a la importación estaban en directa relación con el sistema de ingresos públicos de México, cuya política principal era imponer tarifas elevadas a todos los artículos. Sin embargo, la administración del servicio aduanal era costosa debido a la multiplicidad de empleados innecesarios. La corrupción se hacía presente cuando se le pedía al comerciante que cumpliera con una multitud de requisitos; frente a tal realidad éste podía escoger uno de tres caminos. Primero, el fomento del mercado negro al buscar lugares no controlados por las aduanas e ingresar mercancías por medio del contrabando. Segundo, comprar a los empleados de las aduanas y por lo tanto contribuir a la corrupción del sistema de recaudación de rentas públicas. Tercero, cumplir con todos los requerimientos establecidos por la ley, pero teniendo en cuenta que alguna autoridad pudiera imponer un impuesto extraordinario bajo el pretexto de que se utilizaría para el combate de alguna partida de insurrectos. La excusa podría ser desde la falta de un sello hasta irracionales motivos; rehusarse a llegar a un acuerdo podría resultar en que la autoridad confiscara la mercancía. Estos procedimientos ilegales resultaron en un paulatino decrecimiento del comercio internacional, y tuvieron como consecuencia que los ingresos de México por concepto de tarifas aduanales cayera. Esta situación afectó severamente la capacidad de la república para cumplir con las condiciones establecidas para el pago de las deudas internas como con las convenidas con los acreedores extranjeros.

<sup>43</sup> *Los pioneros del imperialismo alemán en México*, México, Casa Chata, 1982.

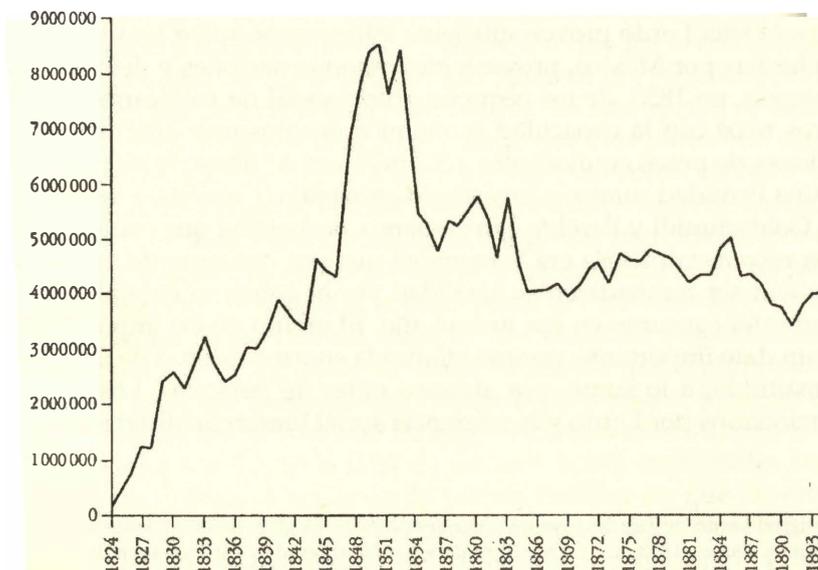
Miguel Lerdo de Tejada consideraba que poner en funcionamiento políticas económicas adecuadas podría ser la solución para los problemas de México. El comercio internacional era la herramienta más eficaz para el fomento de la riqueza y la prosperidad del país. En teoría, los datos arrojados por la producción de artículos manufacturados no solamente mostraban la capacidad industrial de un país y proporcionaban cifras de los ingresos por concepto de lo recaudado por las aduanas, sino que la producción y el consumo mostraban el nivel de desarrollo alcanzado por una determinada sociedad. Él sostenía que la legislación mexicana, desde 1821 hasta 1853, había ignorado el hecho de que la mejor forma de promover la industria y el progreso era a través de fomentar el consumo, no circunscrito a un grupo social privilegiado sino extensivo a la mayoría de la población. Agregaba que era necesario impulsar un vigoroso comercio, pugnar por la reducción de costos a través de la competencia y por la eliminación de las tarifas aduanales que solamente inhibían el desarrollo del mercado y retrasaban el afianzamiento de la riqueza pública.<sup>44</sup>

En su texto, Lerdo provee suficiente información sobre las importaciones hechas por México, provenientes de otras naciones y demuestra la existencia, en 1853, de un pequeño grupo social de mexicanos y extranjeros ricos con la capacidad económica de consumir artículos por 26 millones de pesos equivalentes a 5.2 millones de libras, lo que representa una cantidad mayor a lo recibido en metálico, gracias a los préstamos Goldschmidt y Barclay. Sin embargo, la cuestión que continuaba sin una respuesta precisa era la cantidad que por concepto de impuestos pudiera ser recabada en su totalidad por el gobierno federal como resultado del consumo en ese mismo año. El monto de las importaciones es un dato importante, porque plantea la enorme riqueza de un grupo constituido, a lo sumo, por algunos miles de personas. Los datos proporcionados por Lerdo y la referencia social fueron de utilidad en el

<sup>44</sup> Miguel Lerdo de Tejada, *Comercio exterior de México. Desde la conquista hasta hoy*, México, Rafael y Rafael, 1853, p. 31. Este libro debe ser considerado como un apéndice de la carta que él le escribió a Santa Anna en torno a los problemas de la república. Este interesante documento es contemporáneo de la famosa misiva escrita por Lucas Alamán donde, a su modo, planteaba los principios conservadores que debían regir un buen gobierno. La comparación entre ambos documentos revela dos proyectos distintos de nación (véase Silvestre Villegas Revueltas, *El liberalismo moderado en México, 1852-1864*, México, UNAM, 1997, p. 41-43). Asimismo es un dato revelador que el editor del texto fuera Rafael y Rafael quien se desempeñó como uno de los ministros de la dictadura santanista junto con Sierra y Rosso. Finalmente hay que recordar que el primero con el cargo de ministro de Hacienda de este gobierno, Antonio de Haro y Tamariz, había criticado los negocios que hacían los agiotistas con la bancarrota del erario y de lo perjudicial que resultaba el contrabando.

análisis que hizo más recientemente Platt, el cual argumentaba que en “el terrible año de 1848” el país era capaz de exportar plata por cantidades superiores a los veinte millones de pesos. Ésta era una considerable suma, tomando en cuenta que México era un país derrotado militarmente y que había perdido más de la mitad de su territorio, pero también como se mencionó líneas arriba, vale la pena preguntarse cuál era el nivel de producción de plata que se exportaba a Europa, San Francisco y China, pero que salía por medio del contrabando. Finalmente, Platt sostuvo que los datos económicos y el comportamiento de tal elite indican que el nivel de acumulación de capital e inversión era comparable al de sus contemporáneos en Washington y Europa.<sup>45</sup> Parte de esta riqueza generada en México era invertida en Europa y el resto del capital se utilizaba en el comercio interior y para jugosos préstamos a corto plazo solicitados por los gobiernos mexicanos.

#### ACUÑACIÓN REGISTRADA EN GUANAJUATO (1824-1894)



FUENTE: *Memoria sobre la administración pública del estado de Guanajuato 1895* Imprenta y Litografía de la Escuela Porfirio Díaz Morelia s. f. Tomado del libro *Breve historia de Guanajuato* de Mónica Blanco *et al.* El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica 2000.

<sup>45</sup> D. C. M. Platt, “Finanzas británicas en México, 1821-1867”, en Carlos Marichal, *La economía mexicana siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 1992, p. 11.

A pesar de que este estudio no tiene la intención de examinar la deuda interna, ciertos aspectos de la misma deben ser clarificados. Como se mencionó en la parte “Los intereses comerciales británicos, los banqueros y los créditos”, de esta obra, México incurrió en suspensión de pagos en 1827 y perdió su crédito en la Bolsa de Valores de Londres. A pesar de las distintas conversiones de la deuda y porque en muchas ocasiones se cayó en subsecuentes incumplimientos de pagos, la república —salvo el Segundo Imperio— no obtuvo ningún crédito, desde los años treinta hasta el acuerdo definitivo de la Deuda de Londres en 1886. Debido a lo anterior, las autoridades mexicanas se vieron en la necesidad de recurrir a los préstamos internos que fueron otorgados por los agiotistas. Desde los años treinta hasta la fundación del Banco Nacional Mexicano en 1882, cada régimen existió y sobrevivió del dinero recibido por estos prestamistas. Entre 1827 y 1835 los agiotistas eran fundamentalmente dueños de las casas mercantiles que se dedicaban a la importación y exportación de mercancías, que realizaban con transacciones con pagos en efectivo. En aquellos años y tiempo después, los agiotistas participaron en la administración de las aduanas, en el mantenimiento de las vías carreteras y en el cobro de diversas alcabalas locales. Ellos disponían de tales actividades porque las administraciones mexicanas eran incapaces de proveer y manejar tales servicios públicos. Esta circunstancia ha sido llamada por Barbara Tenenbaun como la época dorada de los agiotistas. Con el paso del tiempo y mientras se iba agudizando la crisis de liquidez en la República, en los años cuarenta solamente sobrevivieron los acreedores que tenían la capacidad económica de aceptar bonos del gobierno para ser redimidos en fechas posteriores y escalonadas y que cobraban distintos tipos de interés.<sup>46</sup> Los agiotistas también invirtieron en la industria textil recibiendo créditos blandos del Banco del Avío, algunos tuvieron resultados exitosos, otros fracasaron porque no tenían una cultura empresarial. Esta época es interesante porque el gobierno del general Anastasio Bustamante se mostró partidario de la creación de una industria nacional, pero fue acusado de proteccionista; un levantamiento militar promovido por comerciantes ligados a las actividades importadoras y de exportación contó con el respaldo de Santa Anna, dando por resultado último la caída del gobierno bustamantino.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Barbara Tenenbaun, *op. cit.*, p. 280; véase además, *The Politics of the Penury: Debt And Taxes in Mexico*, Albuquerque, University of New México Press, 1986.

<sup>47</sup> Cecilia Noriega, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, IIH, 1986. La investigación realizada por Noriega muestra que fueron diferentes intereses comerciales en la ciudad de México, Veracruz y Acapulco los que financiaron el cuartelazo militar en contra de Bustamante.

A lo largo del siglo XIX, México siempre enfrentó un déficit en su presupuesto anual que fue cubierto con créditos otorgados por prestamistas locales. El dinero que se encontraba en la ciudad capital, como en las principales poblaciones de la República, podía estar disponible siempre y cuando las autoridades ofrecieran suficientes privilegios. Desde los ministros de Hacienda hasta las autoridades locales tuvieron la necesidad de solicitar la ayuda de esta clase de acreedores. Los “revolucionarios” conocían muy bien a los agiotistas y éstos muchas veces participaron en la misma rebelión que ellos estaban financiando. Una característica de las deudas contratadas con los acreedores locales era la condición usuraria, porque dada la inestabilidad política del país el acreedor enfrentaba dos problemas: el gobierno en el poder que había solicitado créditos podía ser derrotado y caer súbitamente, o el jefe revolucionario en deuda podría ser ejecutado. Ambas realidades hicieron de los préstamos a corto plazo extraordinariamente caros. A pesar de lo anterior, los gobiernos mexicanos pagaron bien porque una suspensión de pagos podría significar no contar con más créditos para solventar los gastos diarios. Contar con la posibilidad de créditos era vital para su propia sobrevivencia; de lo contrario, esta situación presagiaba un cuartelazo inminente.

Los diplomáticos de Gran Bretaña, Francia y España criticaron a las autoridades mexicanas por la relación que tenían con los agiotistas y los procedimientos desarrollados para el pago de la deuda interna. Durante el periodo que cubre este estudio, llegaron diversos informes al Foreign Office que dan cuenta de los excesivos cobros de interés de los préstamos y subrayaban que, en comparación con las incontables suspensiones de pago en contra de los acreedores británicos, las deudas nacionales se pagaban a tiempo. Por otro lado, que dado lo caro que eran las deudas internas, ello hacía poco factible que los gobiernos mexicanos cumplieran a tiempo con todos sus acreedores ingleses:

Estoy preparado para afirmar que después de mis investigaciones acerca de la pasada administración, que a pesar de la mucha pobreza y dificultades que el país podrá argumentar sobre sus retrasos, es un hecho que desde 1824 en el pago de los préstamos internos, en lo costoso de las tasas de interés y en los enormes descuentos, los gobiernos mexicanos han gastado una suma enorme de la que debieron cubrir respecto al pago regular de los intereses de su deuda externa. Si hubieran hecho esto, les hubiera sido fácil solicitar un préstamo en Londres a una tasa del 5 ó 6 % anual, con bonos a la par no importando las

Su administración había decidido incrementar las tarifas, entre otros, de los artículos de algodón, los cuales provenían en su mayor parte de las fábricas de Gran Bretaña.

sumas, siempre y cuando se cubrieran los pagos de los dos créditos ingleses [...] Los préstamos domésticos a los cuales se ha recurrido se han tenido que pagar tanto el capital como los intereses, de la manera más perjudicial posible para los ingresos del país, para la moralidad de los capitalistas y para el honor de sus administradores.<sup>48</sup>

El interesante texto de Wyllie acerca de las finanzas mexicanas en los años cuarenta muestra las características del periodo en que fueron más importantes las actividades desarrolladas por los agiotistas: “la era dorada”, como la llamó Tenenbaum. Los datos coinciden con el lapso histórico cuando los alzamientos militares, los cambios de gobierno y la ya perdida provincia de Texas mostraba un país en un franco proceso de descomposición y de gobiernos incapacitados de imponer una soberanía al interior de la república. Todo ello significa un periodo de inestabilidad. Wyllie correctamente sostuvo que los gobiernos mexicanos hubieran podido obtener en Londres créditos más baratos que los negociados en México, sin embargo, la realidad era que tanto las autoridades como “los revolucionarios” necesitaban de préstamos inmediatos. Los agiotistas se especializaban en dicho tipo de préstamos a corto plazo, extraordinariamente caros, porque implicaban riesgos altos y además eran personales. La cercanía de las relaciones entre el agiotista y la persona o partido en necesidad del préstamo, además de las suficientes garantías para cumplir con el pago, era el vínculo más a propósito para el otorgamiento del crédito. Por otro lado y respecto a la naturaleza de la deuda interna, los mexicanos tenían más confianza en un acreedor conocido y disponible, que el enfrentarse a complicadas negociaciones al otro lado del Atlántico.<sup>49</sup> Aparte, es necesario considerar que para los años cuarenta y cincuenta, la Deuda de Londres ya era un problema mayúsculo y de consecuencias internacionales, por lo tanto los gobiernos mexicanos se abstuvieron de pedir prestado otra vez en el extranjero.

El trato diferente que se les daba a los acreedores nacionales con respecto a los extranjeros, derivado del pago de la deuda “nacional”, motivó una serie de protestas, primero, por parte de los agentes en la

<sup>48</sup> Robert Crichton Wyllie, *Reports on its finance under the Spanish Government since its independence and prospects of their improvement; with calculations of the public debt, foreign and domestic averages, estimates revenue and expenditure*, Londres, A.H. Baits, 1844, p. 34.

<sup>49</sup> Uno de los elementos culturales básicos en los países latinoamericanos ha sido el importante nexo familiar. Los miembros de estas familias formaron oligarquías que gobernaron tales estados. Este grupo con poderosas capacidades económicas prefirió a lo largo de tres cuartas partes del siglo XIX desarrollar importantes negocios y contratar préstamos entre sí que solicitar dinero en los mercados extranjeros. Sobre el particular, véase Marcos Kaplan, Tulio Alpherin, Franz Fannon, Leopoldo Zea y Pablo González Casanova.

República que representaban a los tenedores de bonos y, luego, por los diplomáticos acreditados en México. Esta percepción era parcialmente compartida pero no reconocida totalmente por los políticos del país.

Comparado con el periodo que va de 1821 a 1855, las posteriores administraciones liberales contrataron menos créditos internos porque éstos compartían una animadversión hacia los agiotistas. Sin embargo, para la segunda mitad del siglo XIX el monto y los intereses de la deuda interna eran enormes. Los problemas políticos que se sucedieron entre 1858 a 1876 no le permitieron a ningún gobierno mexicano disminuir la importante diferencia entre ingresos y egresos públicos. A lo largo del periodo 1867-1884, que incluye la restauración del régimen republicano, la deuda interna siguió siendo un asunto cotidiano, que fue muchas veces renegociado pero que también se pagaba con regularidad. En este sentido, la Doctrina Juárez o Doctrina Republicana no afectó radicalmente el servicio de la deuda interna. La razón es muy simple, los acreedores siempre estaban disponibles y los gobiernos mexicanos siempre estuvieron urgidos de dinero para llevar adelante la administración cotidiana de los asuntos públicos. El razonable estado de pacificación que se extendió a lo largo de la república, una vez establecido en el poder Porfirio Díaz en 1876, contribuyó a que en los años ochenta se organizara en México un moderno sistema bancario, un banco que como entidad particular, pero de carácter nacional, institucionalizara y modernizara las ya largas relaciones entre lo antiguos agiotistas y los regímenes mexicanos.

En resumen, la deuda que tenían los gobiernos mexicanos con los acreedores domésticos era más antigua que la Deuda de Londres. El crédito interno fue importante a lo largo del siglo porque los gobiernos del país utilizaron frecuentemente esta vía de crédito más que las preocupantes consecuencias de los préstamos internacionales. En otro orden de cosas, a lo largo de décadas los agiotistas mantuvieron negocios con las mismas autoridades, estableciéndose en consecuencia una relación estrecha pero profundamente corrupta.

La cuestión de la deuda interna es difícil de investigar porque además de la inexactitud de los reportes del ministerio de Hacienda, la mayor parte de los contratos fueron negociados a discreción entre solamente las partes contratantes. Por lo tanto, los montos, las altas tasas de interés, las condiciones del contrato y los recursos comprometidos para el pago fueron asuntos que muchas veces se mantuvieron en secreto.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Carlos Marichal, "European banks in Latin America in the late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> centuries: the cases of Brazil and Mexico. A story of diversity", ponencia preparada para el Congreso de la Asociación Europea de Historia de la Banca, Madrid, junio 13-14, 1997.

Finalmente, la problemática que se deriva del tema de la deuda interna es de sumo interés no sólo por las condiciones propias de los contratos crediticios sino por las connotaciones sociales, familiares, y políticas entre los acreedores y los gobiernos mexicanos. Barbara Tenenbaum, quien fuera la investigadora pionera en el tema de la deuda interna llamó a los agiotistas como los banqueros sin bancos; recientemente otros investigadores que estudian temas colaterales a los financieros han encontrado interesante información sobre el papel jugado por estos prestamistas en un México donde todavía no existía la banca como una institución pública y moderna.

#### LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEUDA DE LONDRES Y EL ARREGLO DE LA CONVENCION BRITÁNICA

Existen fuertes prevenciones contra nosotros en el gobierno inglés, provenientes entre otras causas del absoluto abandono con que se ha visto la deuda extranjera y de la constante e invariable falta de cumplimiento en las promesas hechas para amortizarla y pagar sus intereses. No hay que hacerse ilusiones, la Inglaterra es la nación que protege más positiva y eficazmente a sus súbditos; y los intereses ingleses existentes en cualquier punto de la tierra aunque tengan o se les suponga un origen vicioso, serán sostenidos por el poder de esta nación. En otra materia, la Inglaterra no discute la legalidad sino el hecho, y establecido éste se acuerda la protección sin discutir ni ocuparse de otra cosa.

José María Luis Mora, París, 1838<sup>51</sup>

Vale la pena recordar que el gobierno mexicano contrató dos deudas en Londres, la primera con el banquero Goldschmidt (febrero de 1824) y la segunda con Barclay y Richardson (febrero de 1825) por un valor en bonos de 6 400 000 libras equivalentes a 32 millones de pesos con una tasa de interés anual del 5 y 6 % respectivamente.<sup>52</sup> La suma adeudada era 300 % más elevada de la que en 1823 el congreso mexicano había autorizado como pertinente (8 millones). El significado de

<sup>51</sup> Carta de José María Luis Mora a Bernardo Couto, julio 14, 1838, L.923.272.MOR.3, Biblioteca Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.

<sup>52</sup> Frank Griffith Dawson, *op. cit.*, p. 95. Las cantidades mencionadas en el texto principal deben compararse con el monto en efectivo recibido por México como resultado de ambos créditos por 2 549 137 libras equivalentes a \$12 745 685.

esta diferencia implica un endeudamiento masivo que no podía ser cubierto puntualmente por el país; por otro lado, revela cálculos equivocados de los acreedores y del gobierno deudor, acerca de las exageradas expectativas sobre la bonanza que podría alcanzar la república. La suspensión de pagos se hizo realidad en 1827 siguiendo un patrón ya alcanzado por otros gobiernos hispanoamericanos, situación que ya había sido presagiada por algunos corredores de la Bolsa de Londres y por el banquero Alexander Baring. Esta condición generalizada de no pago contribuyó a la intensificación de una crisis financiera en la City con la que quebraron varias casas bancarias, como la de Barclay en 1829, desapareciendo con ello el importante fondo de amortización que ellos manejaban y con lo cual la deuda mexicana se hizo enormemente cara.<sup>53</sup>

Entre 1830 y 1836 las administraciones centralistas tuvieron que enfrentar la rebelión separatista de Zacatecas, la separación de Yucatán, la revuelta y final independencia de Texas. Sin embargo, en esta época, México cubrió algunos vencimientos pero la situación normal era el no pago como ya lo señalaba Mora. En 1831, las negociaciones en torno a la Deuda de Londres sufrieron una modificación que sería radical en el proceso ulterior relativo a la deuda mexicana. Por primera vez, el gobierno británico de lord Aberdeen autorizó un “permiso limitado” a los vicecónsules honorarios de Gran Bretaña para asegurar y remitir a Londres los fondos de las aduanas marítimas previamente hipotecados para el pago de la deuda. Sin embargo, el Foreign Office les indicó a los vicecónsules que este procedimiento no constituía un hecho en el sentido de que el gobierno británico se involucrara categóricamente en proteger el asunto del servicio de la deuda. Más aún, señaló que éstos estaban en plena libertad de rehusar hacerse cargo de la remisión de tales sumas, a pesar de la insistencia que pudieran ejercer los tenedores de bonos. En otro sentido, las negociaciones de 1831 significaban que las autoridades mexicanas aceptaban que los agentes de los acreedores británicos estuvieran presentes en las aduanas de Tampico y Veracruz. Lo anterior no significaba que los representantes británicos se inmiscuyeran en la administración de las aduanas, pero para ello solamente era cuestión de un paso más.

Los continuos levantamientos a lo largo de la república y en particular el no tener control sobre los mencionados puertos resultó en

<sup>53</sup> Stanley Chapman, *The Rise of Merchant Banking*, George Allen & Unwin, 1984, p. 45; Mariano Ortiz de Montellano, *Apuntes para la liquidación de la deuda contraída en Londres*, México, Imprenta de Gobierno, 1886, p. 27.

1836 en una suspensión definitiva de pagos. Con ello se terminaba con las expectativas que se habían fundado como resultado de la última conversión y en esta circunstancia los tenedores de bonos en Londres solicitaron al gobierno de lord Palmerston para que enviara navíos de guerra que pudieran forzar al gobierno mexicano a comprometerse en un pronto pago. La respuesta oficial señalaba que por el momento la Gran Bretaña seguiría utilizando los medios diplomáticos para que México reparara el daño injustificado que le hacía a sus acreedores. Lo mencionado líneas arriba muestra que para los años treinta ya se había verificado un cambio en la perspectiva del gobierno británico: gradualmente se pasó de un no entrometimiento fundamentado en las tradicionales políticas británicas, como en su momento lo había señalado Jeremy Bentham, a un apoyo que podía implicar el uso de la fuerza. Este paulatino cambio se debió a una percepción en Londres acerca de la irresponsabilidad de los gobiernos mexicanos para cumplir con sus acuerdos internacionales y una preocupación acerca de la incapacidad de éstos por ejercer una soberanía interna. La situación del país reflejaba un proceso de desintegración que preocupaba a Gran Bretaña.

El año de 1836 también fue significativo porque México y España firmaron un tratado de paz y amistad que reconocía la independencia de la República. El acuerdo era igualmente importante porque el gobierno de la república asumía la deuda de las autoridades coloniales, generado entre 1810 y 1821, como una deuda mexicana.<sup>54</sup> De esta forma a partir de 1836 los gobiernos mexicanos tuvieron que cubrir los gastos de tres enormes deudas: la Deuda de Londres, la deuda interna contratada con los agiotistas y la deuda heredada de los tiempos españoles. Este endeudamiento representaba el pago de tasas de interés muy diversas, pero, sobretodo, los montos del servicio eran considerablemente mayores a los ingresos públicos de cualquier administración del momento. México, sin haber realizado una serie de reformas económicas, con el problema de los perpetuos levantamientos militares y la disgregación del país, aunado a exhaustas rentas públicas, enfrentaba a mediano plazo una suspensión total de pagos que lo llevaría a enfrentar una intervención extranjera en apoyo de los acreedores. Sólo era una cuestión de tiempo.

En abril de 1836 Alexander Baring renunció a continuar siendo agente del gobierno mexicano, ello tenía por origen las intermitentes

<sup>54</sup> Antonia Pi Suñer, “Las relaciones hispano-mexicanas en manos de los prestamistas 1847-1855”, en Virginia Guedea y Jaime Rodríguez, *op. cit.*, p. 139-140.

suspensiones de pagos y la presión que al respecto ejercían los tenedores de bonos en Londres. La renuncia significaba otro problema para México porque Baring era un reconocido banquero, con múltiples contactos, y apreciado como un especialista en temas financieros hispanoamericanos. Tiempo después, en septiembre de 1837, la administración del general Bustamante llegó a otro acuerdo para reconvertir nuevamente la Deuda de Londres frente a la ausencia de Baring. La casa mercantil de Lizardi y Compañía fue la encargada de realizar las negociaciones y para ello tuvieron que imprimirse nuevos bonos (4.6 millones de pesos en bonos activos y 4.6 millones de pesos en bonos pasivos).<sup>55</sup> Lizardi imprimió fraudulentamente una cantidad exagerada de bonos que superaba con mucho lo autorizado por el gobierno mexicano, sin embargo, la república tuvo que reconocer algunos de estos bonos para mantener cierto grado de respetabilidad y algo de crédito en la Bolsa de Londres.<sup>56</sup> Existe en esta renegociación de 1837 otro elemento de primerísima importancia y que será esencial para la conversión de 1850, la cual ha sido identificada en este estudio como la única conversión que va a ser reconocida por todas las partes interesadas durante el lapso histórico que cubre este libro. El acuerdo de 1837 hipotecó como garantía para el pago de la deuda terrenos baldíos en los estados de Sonora, Chihuahua, Nuevo México y California. Dicho procedimiento, aunque no era aislado para el siglo XIX, significaba un atentado a la integridad y soberanía de la República, implícitamente México pretendía que otorgando tal tipo de garantía, el acuerdo involucraría a los tenedores de bonos y al gobierno británico como interesados en la protección de dichos territorios, frente a la ya evidente anexión pretendida por Estados Unidos. Indudablemente, era una estrategia peligrosa porque no se tenía garantizado cuál sería el proceder de Gran Bretaña; sin embargo, décadas después, las autoridades mexicanas continuaron con tal tipo de proyectos que hacían evidentes conflictos trilaterales y que llegaron a su clímax con la Convención de Puebla en 1862.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Información proporcionada por Michael Costeloe en septiembre 2001. Resultado de una exhaustiva investigación el profesor Costeloe publicó en el 2003 su libro titulado *Bonds and Bondholders. British Investors and Mexico's Foreign Debt, 1824-1888* (USA PRAEGER-Greenwood), el cual arroja información puntual sobre la historia de los tenedores de bonos británicos y de la deuda exterior mexicana.

<sup>56</sup> Luis Téllez K., "Préstamos externos, primas de riesgo y hechos políticos: la experiencia mexicana en el siglo XIX", en Enrique Cárdenas, *op. cit.*, v. 3, véase p. 332.

<sup>57</sup> Donald P. Meinig, *The Shaping of America. A Geographical Perspective on 500 Years of History. Continental America 1800-1867*, New Haven, Yale University Press, 1993, p.185-1867; Kenneth Bourne, *op. cit.*, p. 12-13; A. W. Ward and G. P. Gooch, *The Cambridge History of British Foreign Policy*, v. 2, 1815-1866, New York, Octagon Books, 1970, p. 29-30.

El proceso de las renegociaciones continuó y en 1842 otro acuerdo fue firmado por el cual los acreedores recibirían de las aduanas de Tampico y Veracruz un porcentaje mayor de los ingresos recabados haciéndolos de 16 % al 20 %. Cada nuevo acuerdo sobre el pago de la Deuda de Londres hacía más difícil que el servicio puntual tuviera efecto. Para el año de 1861 el encargado de negocios de la misión británica, George Mathew, informaba al Foreign Office, que los ingresos de las aduanas estaban ya hipotecados en un 70 %, aproximadamente, y que era cuestión de tiempo un estado de bancarrota del gobierno mexicano; la suspensión total de pagos sería anunciada meses después. En fin, lo importante radica en señalar que cada renegociación de la Deuda de Londres la hacía más cara, que las posibilidades de su pago fueran cada vez menores y que a pesar de que tanto acreedores como deudores pretendían una solución, los medios eran erróneos y contrarios a un arreglo efectivo para su pago. El monto de la deuda se incrementó de 6 400 000 libras en 1825 a:

£ 9 247 408 en 1837  
£ 9 855 511 en 1841  
£ 10 914 746 en 1843  
£ 11 204 375 en 1846, todas al 5 %<sup>58</sup>

Los datos son proporcionados por Kozhevar, quien sin duda alguna produjo en el siglo XIX el estudio más sólido sobre las deudas de México, y brinda una idea de cómo la Deuda de Londres ya se había convertido en impagable, a pesar de que entre 1824 y 1846 la república había liquidado poco menos de dos millones de libras por concepto de intereses. Para los gobiernos de México la deuda externa del país era ya una cuestión de peligro debido a sus implicaciones internacionales. Para los acreedores la Deuda de Londres era una cuestión de quejas constantes e, independientemente de las altísimas comisiones cobradas en los años veinte, para los particulares que intervinieron en bonos, que buscaban rápidas y fáciles ganancias, el asunto ya representaba importantes pérdidas. Finalmente, entre 1836 y los años cuarenta, el gobierno británico, sabedor de las frecuentes suspensiones de pagos mexicanas dirigió instrucciones a sus diplomáticos en la república para que trabajaran en el mejor arreglo para todas las partes.

<sup>58</sup> E. Kozhevar, *Report on the Republic of Mexico to the Council of Foreign Bondholders Containing a Collection of Financial, Statistical and General Information Compiled from Official Sources*, London, Wetheimer, 1886, p. 47.

Existió una negociación sobre la Deuda de Londres que no ha sido valorada suficientemente por los historiadores que han tratado esta materia y se refiere al acuerdo al que llegaron en 1847 el saliente ministro mexicano en Gran Bretaña, Tomás Murphy, y el recién nombrado José María Luis Mora con el Comité Hispanoamericano de Tenedores de Bonos. En diciembre de 1846 el vicepresidente Valentín Gómez Fariás le escribió a Mora informándole que debía promover una buena imagen de México entre los tenedores de bonos en Londres, lo mismo tendría que hacer frente al gobierno de Gran Bretaña. Debía dejar en claro que la última propuesta realizada por Tomás Murphy había sido rechazada por el mismo gobierno mexicano debido a que se prometían fondos hipotecados y cantidades anuales imposibles de ser cubiertas por la República. Gómez Fariás pretendía que Mora informara en Londres que el gobierno mexicano quería terminar con un sistema de mentiras que ya habían producido falsas expectativas entre los acreedores, y además que se negociara un acuerdo basado en la equidad que comprometiera a todas las partes y que no hipotecara la mayoría de los ingresos del gobierno mexicano. Una nueva conversión de la deuda debía considerar tales demandas reduciendo la tasa de interés, porque la de cinco por ciento estaba dañando la existencia y la capacidad de maniobra política de las administraciones mexicanas.<sup>59</sup>

Un mes después de haber recibido las anteriores instrucciones, Mora comenzó negociaciones con el gobierno de lord Palmerston y le informó que en Gran Bretaña tenía la siguiente misión: llegar a un acuerdo realista sobre el pago de la Deuda de Londres y procurar la intermediación de Gran Bretaña frente a la guerra que ya libraban Estados Unidos y México. El diplomático mexicano le explicó a Palmerston que una derrota de México resultaría en la pérdida de territorios y con ello la modificación del balance de fuerzas, por lo menos, en Centroamérica y América del Norte, situación que debería preocuparle a su país.<sup>60</sup> Esta conversión estableció el monto de la Deuda de Londres calculada en 10 241 650 libras pero continuó al cinco por ciento de interés anual. Esta suma fue la misma que reconoció el gobierno de José Joaquín de Herrera y los tenedores de bonos en 1850, y la misma cantidad reconocida por Edmund Noetzlin, agente del gobierno de Manuel González en 1884, y por el gobierno porfirista en 1886, que puso punto de partida para liquidar la vieja Deuda de Londres. La suma establecida en esta conversión, la cual podríamos llamarla como el acuerdo

<sup>59</sup> L.923.272.MOR.244/Biblioteca Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.

<sup>60</sup> L.923.272.MOR.246/Biblioteca Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.

Mora-Murphy, fue la única que por cuarenta años permaneció válida para todas las partes, a pesar de todos los cambios políticos en México.

Desde los contratos de 1824-1825 hasta la fecha de la misión de Mora, los gobiernos mexicanos nunca repudiaron los legítimos derechos que tenían los acreedores y comprendieron la necesidad de pagar puntualmente la deuda. En 1846 don José María Mora estaba buscando el apoyo británico y posiblemente el arreglo de la deuda podría significar una intervención a favor de México; en julio de 1847 el presidente Santa Anna ratificó el acuerdo negociado en Londres pero dos meses después la ciudad de México fue ocupada por el ejército de Estados Unidos y el caudillo tomó el camino para el exilio.

Los años de 1845 a 1848 constituyeron el nadir del siglo XIX mexicano; el periodo revela todas las características disolventes que se han mencionado en este capítulo. Cinco diferentes administraciones gobernaron México; la República pasó de ser una república federal a una centralista y luego volvió a ser federal; se sabía de una conspiración monárquica, pero al mismo tiempo se trataba de llevar adelante una reforma liberal que producía a su vez una reacción conservadora que contribuyó como otro elemento a la derrota nacional. Estados como el de Jalisco se mantuvieron indiferentes al conflicto, como si la guerra estuviera dirigida solamente en contra del régimen en la ciudad de México. El cacique Juan Álvarez contribuyó a una derrota militar porque se rehusaba a estar bajo el mando de otros generales y Benito Juárez le prohibía a Santa Anna entrar al territorio de Oaxaca, como si fuera un país distinto y éste fuera una amenaza para la salud y el orden público. Existía una indiferencia popular sobre la guerra y los conflictos locales no ayudaron a formar un frente único contra los estadounidenses. El tesoro público estaba agotado pero existía un grupo de comerciantes que contrabandeaban millones de pesos plata. El país estaba en un proceso que lo dirigía hacia el colapso y la posible desintegración; México planteaba serias interrogantes para los acreedores y para los gobiernos europeos que veían con recelo el progresivo fortalecimiento de Estados Unidos.

En enero de 1848 el gobierno de Palmerston envió un memorándum a las misiones diplomáticas británicas acerca de la postura que asumía el gobierno de Gran Bretaña relativa a las deudas contratadas por otros países y con problemas en su pago. El documento llegó a la City de Londres advirtiendo a los inversionistas británicos precaviéndolos de comprar bonos extranjeros de dudoso origen.<sup>61</sup> Más aún, du-

<sup>61</sup> Luis Téllez K., *op. cit.*, p. 353.

rante un debate parlamentario, el primer ministro informó que había dado instrucciones a los representantes del gobierno británico en el extranjero para que persuadieran a los estados deudores de cumplir con los términos de los acuerdos a que hubieren llegado con súbditos británicos. Particularizaba el caso de aquellos tenedores de bonos que hubiesen recibido garantías del gobierno deudor hipotecando tierras baldías. Y añadió que:

Es por lo tanto simplemente una cuestión discrecional del gobierno británico si el asunto [el no pago de deudas públicas] debe o no debe ser aceptado como negociación diplomática, la decisión de tal cuestión discrecional radica enteramente en la consideración de los intereses internos de Gran Bretaña [...] Los métodos principales son el uso de los buenos oficios para inducir al gobierno obligado a llevar a cabo sus compromisos contractuales [...] el servicio consular para recibir el pago en beneficio de los tenedores británicos [...] aun más, la intervención de oficiales ingleses en la recolección de los ingresos ya comprometidos por el gobierno deudor, asimismo participar en el establecimiento de una comisión gubernamental para la administración de los asuntos fiscales del país deudor [...] y finalmente, en raras ocasiones, el uso de la fuerza militar para asegurar el pago o el reajuste de una deuda.<sup>62</sup>

La declaración de Palmerston tenía por origen lo que él había llamado como asuntos internos, lo que significaba una combinación de los intereses británicos en países extranjeros, las presiones ejercidas por las casas bancarias londinenses por los tenedores de bonos y por comerciantes quienes tenían representantes en el Parlamento. Debe ser recordado que 1848 fue un año de dificultades financieras para Gran Bretaña, lo cual indudablemente influyó para que se hiciera pública tal política gubernamental. El discurso del primer ministro no dejaba dudas acerca de que con el paso del tiempo y como resultado del no cumplimiento de los contratos crediticios, el gobierno británico se movería de una simple intermediación a la intervención armada. El control británico en la administración de las aduanas de un determinado país era un asunto que dañaba la soberanía de cualquier estado pero brindaba certidumbre de pago. En este sentido, la declaración del primer ministro Palmerston fue usada en 1861-1862 como la base

<sup>62</sup> John Fisher Williams, *International Law and International Financial Obligation Arising from Contract. Including a Short Discussion of the Drago Doctrine and The Hague Convention of 1907 on the Recovery of Contract Debts*, LUGDUNI BATAVORUM APUD 1924 (BIBLIOTHECAE VISSERIANAE), p. 10-11.

jurídica empleada por los tenedores de bonos de la Deuda de Londres y de la Convención Inglesa, para solicitar una operación militar en contra del gobierno mexicano que era incapaz de satisfacer los términos de pago de las ahora convenciones diplomáticas y que no podía ofrecer seguridades a la vida y a la propiedad de los súbditos británicos radicados en la República.<sup>63</sup> Por otro lado, el método mencionado por Palmerston, en el sentido de establecer una comisión gubernamental que pudiera ayudar tanto a los diplomáticos británicos como a los funcionarios del gobierno deudor en la administración de los recursos fiscales, será un tema a ser analizado en el siguiente capítulo referido a la intervención europea en los asuntos mexicanos entre 1861 y 1867.

La discusión acerca de los límites que puede ofrecer la protección diplomática a favor de los tenedores de bonos y sobre los daños a la propiedad y la vida de los súbditos nacionales en otro país ha sido un asunto de un debate vigoroso definido por las razones de los gobiernos fuertes y los argumentos de los estados débiles. Sin embargo, la idea es que frente a acciones que pudieran ser arbitrarias y que indudablemente dañan a un país determinado, lo contrario es el establecimiento de negociaciones a partir de lo reconocido “como válido por la comunidad de naciones civilizadas” según lo establecido por el dere-

<sup>63</sup> “Derechos soberanos: un estado puede continuar siendo soberano aun en el caso de que funciones importantes de ese gobierno fueran llevadas a cabo, por un tratado u otros medios, por otro estado. En este caso puede decirse que al existir y permanecer la entidad enteramente independiente, retiene su soberanía pero ciertos aspectos de dicha soberanía han sido confiados a otra entidad”, en James Crawford, *The Creations of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 27. El autor describe una situación propia del siglo XIX llevada a efecto por las potencias del momento y que puede ser calificada de una política intervencionista. La consideración de intervenir en estados que han sido considerados como incapaces de cumplir con sus compromisos internacionales ha continuado hasta el siglo XXI; se ha tomado como pretexto desde revoluciones de liberación hasta el combate al terrorismo. Por su lado Randolph G. Adams, en su libro *A History of the Foreign Policy of the United States*, New York, MacMillan, 1924, p. 4, sostiene que “la mejor forma que puede decirse sobre la independencia de un país es que ella está presente cuando un estado ha sido reconocido como independiente por otras naciones del mundo, y cuando ha intercambiado con aquellas naciones. Es un hecho que tal estado pudo haber sido administrado por un estado vecino imperialista el cual recolectó los derechos aduanales, o bien supervisó la administración interna de aquel gobierno. A pesar de todo lo anterior, en el lenguaje de la diplomacia todavía sigue siendo una nación independiente y un estado soberano”. Adams argumenta a favor de los procedimientos violentos en contra de un estado deudor que no cumple con los términos de sus contratos crediticios. Su visión de los años veinte refleja una época cuando la política norteamericana reflejaba los intereses de una potencia que ejercía la política del gran garrote. De acuerdo con el autor el estado intervenido o más bien invadido continúa existiendo, aunque su soberanía sea dañada. Para los gobiernos extranjeros, una administración que consiente tal acción intervencionista podrá ser considerada útil, pero sin ningún tipo de cualidades morales.

cho internacional. Mientras las relación diplomática y financiera entre Gran Bretaña y México se fundó y se desarrolló bajo un sustento legal, lo mismo en los años veinte como entre 1850-1851, y luego después de 1884, los asuntos que involucraron a ambos gobiernos y a distintos particulares con intereses propios fueron resueltos favorablemente. Sin embargo, el incumplimiento de México para guardar los términos de los acuerdos, generó importantes presiones de la *City* de Londres y al interior del Parlamento británico, que fueron calificadas como consideraciones “domésticas”, en 1868, por el secretario de Relaciones Exteriores, en contraparte, lord Stanley las llamó “razones imperiales”. Dichas presiones pusieron en peligro las relaciones anglomexicanas y en particular las fortunas de súbditos británicos quienes murieron en los años sesenta y setenta sin haber obtenido un pago importante por aquellas inversiones que una vez habían sido consideradas como el mejor vehículo para obtener ganancias seguras.

El pasaje citado de Palmerston igualmente resulta esencial para entender los asuntos diplomáticos, militares y financieros discutidos entre los representantes mexicanos y británicos. Éstos fueron los siguientes: el acuerdo de la Deuda de Londres (1850), la creación de las Reclamaciones Británicas como una convención diplomática en 1851, el proceso de convenciones bilaterales como producto de diversas medidas de presión entre 1859-1860), la ruptura británica de relaciones en 1861; las bases en que se fundó la Convención de Londres de octubre de 1861, materializándose en la ocupación tripartita del Puerto de Veracruz en 1862 y, finalmente, el proceso que culminó en 1884 con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Gran Bretaña y México, terminando con el acuerdo definitivo que estableció el monto y los intereses a pagar de la Deuda de Londres en 1886. Estos últimos acuerdos, especialmente el financiero, se originaron a partir de un riguroso análisis de las bases jurídicas con las que se había negociado la reconversión de 1850.

El Tratado Guadalupe Hidalgo (mayo 1848) el cual terminó con la guerra mexicano-americana tuvo, entre una de sus consecuencias, que cambiar las condiciones del servicio de la Deuda de Londres. El tratado estableció una relación especial entre los gobiernos de México, Estados Unidos, Gran Bretaña y los tenedores de bonos. Estos últimos pidieron al Foreign Office una interpretación acerca de lo que podría suceder de acuerdo con los términos de la conversión negociada por los mexicanos Mora y Murphy en 1846, y aceptada por el entonces presidente Santa Anna un año después. La respuesta generada por el departamento jurídico del Foreign Office fue que, como resultado de los acuerdos de 1837 y 1846, las autoridades mexicanas habían ofrecido a

los acreedores como una garantía colateral, las posesión de territorios baldíos ahora en poder de Estados Unidos. Por lo tanto, si México iba a recibir una compensación por la pérdida de dichos territorios, una razonable parte de la suma total debería separarse y remitirse para el pago del capital e intereses adeudados respecto a la Deuda de Londres.

Para 1848 los acreedores británicos, las autoridades mexicanas y los diplomáticos de Gran Bretaña estaban ya inmersos en las posibles formas de pago que pudiera llevar a cabo la República. Cada uno tenía sus propios intereses. Los estudiosos sobre la situación de los estados en suspensión de pagos han sostenido que los tenedores de bonos se encontraban en una posición difícil, porque aunque estuviesen habilitados para solicitar retribuciones y el pronto pago en las cortes locales, el acuerdo para negociar los montos de la deuda y las formas del servicio, que habría de cumplir el gobierno deudor, era un hecho que el cumplimiento de dichas condiciones radicaba más en las capacidades financieras del estado deudor, que de los procedimientos legales y de las sentencias dadas por las cortes.<sup>64</sup>

La frustración de los acreedores los obligó a la búsqueda de medidas coercitivas.

Como punto de partida los gobiernos mexicanos fueron muy cuidadosos en no discriminar a los tenedores de bonos extranjeros con respecto a los nacionales, pero lo cercano de estos últimos modificó la relación. En teoría, las relaciones bilaterales fueron diseñadas para reconciliar los intereses de todos los partidos involucrados. Los acreedores querían pagos puntuales, los regímenes mexicanos buscaban las formas de que el país pudiera restaurar nuevamente su crédito. La razón de buscar una renegociación del pago de la deuda, era evitar que el país pudiera caer nuevamente en otra suspensión de pagos, situación que indudablemente dañaría su crédito, haría su deuda más cara, afectaría el prestigio del país y toda esta situación podría generar un estado de bancarrota del gobierno mexicano.<sup>65</sup>

El ministro interino británico en México, Percy Doyle había estado presente a lo largo de las negociaciones entre norteamericanos y mexicanos para llegar a un acuerdo de paz que terminara con la guerra.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Susan Strange, "Finance and capitalism: The City's imperial role yesterday and today", en *Review of International Studies*, v. 20, 4, 1994, p. 408.

<sup>65</sup> Wylliam Wynne y Edwin Borchard, *Foreign Bondholders. Protective Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1933, p. 282.

<sup>66</sup> Percy Doyle había sido nombrado para la misión británica en Washington en 1825, Madrid en 1829, Bruselas en 1832 y Constantinopla en 1834. En el año de 1842 obtuvo el cargo de secretario de la legación en México, un año después fue nombrado encargado de negocios y, entre 1851-1858, fue ministro británico ante el gobierno mexicano.



Sus reportes sirvieron al Foreign Office para normar una política a seguir en el caso mexicano. Doyle prosiguió pláticas con el Ministerio de Hacienda para persuadir a la autoridades que destinaran, con el dinero de la indemnización estipulada en el Tratado Guadalupe Hidalgo, cuatro millones de dólares como pago a los tenedores de bonos de la Deuda de Londres. En un principio el gobierno de José Joaquín de Herrera, que enfrentaba la permanente falta de liquidez del país, se negó a que tan importante suma se destinara al pago de la deuda.<sup>67</sup> Doyle envió un reporte confidencial a Palmerston donde le señalaba que el gobierno mexicano había señalado que no pagaría ninguna suma hasta que se llevara a cabo un estudio que estableciera de manera definitiva los montos de la deuda nacional. Para cumplir con los términos que se pudieran establecer en los posibles tratados era indispensable hacer una reforma de orden fiscal que proveyera de los fondos necesarios para no caer de nueva cuenta en crear falsas expectativas. Por otro lado, Doyle señalaba que de tiempo atrás a la fecha los gobiernos mexicanos habían declarado que los acreedores extranjeros, si bien no serían discriminados, de ninguna manera se les podría poner en una situación ventajosa respecto a los acreedores locales y que tampoco aceptaban que una potencia extranjera tuviera derecho alguno para obligar a un pronto pago. Agregaba que la administración de Herrera estaba confiada en que no habría más presiones debido a que “el estado actual de la Europa previene a cualquier gobierno el uso de la fuerza para ver que se haga justicia respecto a sus súbditos”.<sup>68</sup>

Las presiones diplomáticas ejercidas por los ministros de Gran Bretaña, España y de un grupo de mexicanos tenedores de bonos, lograron cambiar la política financiera del gobierno de Herrera. Ocho meses después del informe proporcionado por Doyle, el 14 de octubre de 1850, el gobierno mexicano emitió un decreto por el cual se establecían las bases de un acuerdo para el pago de la Deuda de Londres. Tomando como base la conversión Mora-Murphy de 1846, el gobierno mexicano se comprometía a liquidar 2 500 000 dólares (500 000 libras) utilizando los fondos de la indemnización norteamericana por concepto de la cesión de territorios. La tasa de interés con la cual se había estado negociando la Deuda de Londres sería definitivamente reducida de un cinco por ciento a un tres por ciento anual sobre un

<sup>67</sup> El gobierno de Herrera (enero de 1848-enero de 1851) tuvo dieciséis distintos ministros de Hacienda. Ello da una idea de las dificultades económicas que enfrentó el régimen. Véase *Diccionario Porrúa*, México, Porrúa, 1976, v. 1, p. 870-871.

<sup>68</sup> Percy Doyle a lord Palmerston, confidencial, ciudad de México, 15 de febrero de 1850, FO.50.236 (Public Record Office, London, Foreign Office, Mexican Files, microfilm).

capital reconocido de 10 241 650 libras. Se acordó que con los dos y medio millones de dólares, se cubrirían el monto total de todos los intereses no pagados hasta el día de la firma del tratado. Para el pago de los dividendos al tres por ciento el gobierno mexicano se comprometía a separar un 25% de los ingresos que por concepto de impuestos de importación se recababan en todas las aduanas marítimas y fronterizas; también se comprometía a hipotecar el 75% de los derechos de exportación recolectados en la costa pacífica y cinco por ciento bajo el mismo rubro de lo recolectado en las aduanas del Golfo. Se estableció que durante seis años no sería remitido a Londres cantidad alguna para constituir un fondo de amortización, sin embargo a partir de 1857 el gobierno se comprometía a enviar a Londres \$250 000 para ello. Asimismo, se concedía que los tenedores de bonos podrían nombrar agentes representantes, los cuales estarían autorizados para recibir los fondos previamente hipotecados, pero desde el momento que esto sucediera, ya no existiría responsabilidad alguna por parte de México. Finalmente los bonos impresos en 1846 serían intercambiados por otros que imprimiría el gobierno de México, siendo refrendados por el agente representante de la República en Londres.<sup>69</sup>

Al mismo tiempo que México obtenía ciertas ventajas, por primera vez los tenedores de bonos fueron recompensados con una participación de fondos hipotecados para el pago de la deuda por las aduanas localizadas en la costa pacífica. El problema de esta disposición era que los gobiernos establecidos en la ciudad de México no tenían un control efectivo sobre tal área geográfica y por ello mismo no podían tener una vigilancia efectiva de los oficiales aduanales, los cuales estaban en íntima relación con los poderes locales y podrían negarse a entregar los montos comprometidos a los agentes de los tenedores de bonos. Por otro lado, se pensaba que con dicha medida no solamente pudiera combatirse la corrupción en la aduanas sino que los agentes de los acreedores serían los principales interesados en evitar el contrabando, pero un posible conflicto entre oficiales mexicanos y agentes de los tenedores podía plantear un caso de “discriminación”, prohibido por el bilateral Tratado de Amistad y Comercio de 1826 y que en grado extremo pudiera generar en una intervención militar británica. Lo anterior era una situación peligrosa para el gobierno de la república porque el no cumplimiento de los términos del acuerdo presentaría al país como irresponsable, se dañaría aún más su imagen en el mercado

<sup>69</sup> *British and Foreign State Papers*, v. 50, 1859-1860, Londres, William Ridway, 1868, p. 498-500.

financiero y el gobierno británico tendría un elemento más para considerar que las administraciones mexicanas eran incapaces, lo mismo para con sus compromisos internacionales que para ejercer un control interno y, por lo tanto, se ponía en entredicho la soberanía y legitimidad que tales regímenes tenían en la república.

La Conversión Herrera resultó conveniente para los acreedores y el gobierno deudor (14 de octubre y 30 de noviembre de 1850). En un solo pago los tenedores de bonos de la Deuda de Londres recibieron una cantidad mayor de dinero que lo pagado por la República a lo largo de la década de los cuarenta, y explícitamente cubría la totalidad del adeudo por concepto de intereses de dicha deuda. Al reducir en dos puntos los intereses anuales, ello representaba para México una considerable rebaja haciendo la deuda un poco más barata y con ello la posibilidad de ahorrar ciertas cantidades para ser utilizadas al interior del país. Esta concesión hecha por los acreedores tenía como condición primigenia la realización de pagos puntuales. La Conversión Herrera también resultó a la postre punto de partida porque el reconocimiento de la Deuda de Londres, en poco más de diez millones de libras esterlinas, significaba un reconocimiento de los acreedores al resultado final que alcanzaron en el pasado los mexicanos Mora y Murphy en 1846; la que ya de por sí era una reducción como lo ha demostrado Kozhevar (véase nota 58). Finalmente, el acuerdo negociado por la administración del presidente Herrera fue punto de partida para todas las negociaciones posteriores del proceso de la deuda externa mexicana con acreedores ingleses. A lo largo de los años setenta, la cantidad establecida en la Conversión Herrera fue la única que permaneció siempre válida hasta las negociaciones bilaterales que culminaron con el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países (1883-1884), y posteriormente la conversión definitiva de 1886. Los funcionarios del departamento jurídico del Foreign Office y del gobierno mexicano consideraron esta negociación, la de 1850, como la que satisfacía todos los intereses y, sobre todo, era un acuerdo sobre la deuda negociado a partir de fundamentos jurídicos válidos para las partes involucradas.

El gobierno de Herrera comprendió que tan importante era poner arreglo a la Deuda de Londres como a los demás compromisos financieros que la República tenía, por ello mismo y siendo congruente con lo sostenido en 1848 y en octubre de 1850, salió a la luz un edicto por el cual se prometía un arreglo de la deuda interna. Como ya se dijo en la sección pasada, el poder ejercido por los agiotistas era cardinal al interior del país, pero también tenía sus ramificaciones en aquellos intereses protegidos por las misiones extranjeras. Los agiotistas sabían

que una eficientización que implicara una reforma de los procesos fiscales mexicanos sería en demérito de su negocio de préstamos, los cuales eran muy caros y a corto plazo dañaban cualquier presupuesto anual del gobierno mexicano.<sup>70</sup> Empujado por los ministros de Gran Bretaña y España, el gobierno decidió definir los montos de las reclamaciones extranjeras, deudas que eran un asunto por debatir debido a su origen, los montos pretendidos, la nacionalidad de los reclamantes y la legalidad que implicaba la protección de dichos demandantes por una determinada misión diplomática. En este estudio se ha precisado que la cuestión no solamente se refería a la forma en que las reclamaciones británicas fueron establecidas, sino al significado que dichas reclamaciones eran producto de años de rebeliones a lo largo del país y que mostraban la fragilidad de los gobiernos mexicanos. Tanto los gobiernos federales como los centralistas, lo mismo que las administraciones liberales y conservadoras, incluido el imperio de Maximiliano, todas tuvieron que hacer frente a las demandas que los hacían responsables de abusos cometidos en contra de súbditos extranjeros radicados en México y de aquellos mexicanos, socios de extranjeros, que eran protegidos por las misiones diplomáticas. Para el Foreign Office, las reclamaciones británicas eran causadas porque las administraciones mexicanas eran incapaces de controlar y brindar seguridad a la vida y la propiedad de los ciudadanos a lo largo del territorio nacional. Por lo tanto se ponía en entredicho su legitimidad.

Los tenedores de bonos convencionales representan a aquellos súbditos británicos los cuales antes de 1842 habían recibido injurias provenientes de los sucesivos gobiernos mexicanos y cuyas reclamaciones fueron oficialmente protegidas por el gobierno de su majestad. Todas estas reclamaciones fueron capitalizadas y formaron un fondo consolidado por la Convención Pakenham-Bocanegra de octubre de 1842. En aquellos días representaban un fondo por 250 000 dólares. Otra convención fue posteriormente concluida por el señor Doyle por la cual

<sup>70</sup> Carlos Marichal, "Foreign Loans, Banks and Capital Market in Mexico", en Liehr Reinhard, *The Public Debt in Latin America in Historical Perspective*, Frankfurt, Vervuert, 1995. "Los ministros mexicanos de Hacienda se vieron obligados en recurrir a las fuentes de crédito local los cuales proveían de fondos a tasas de intereses extraordinariamente caras. El resultado, como Barbara Tenenbaum lo ha demostrado, fue que el mercado local de créditos se convirtió en la principal causa de los déficit gubernamentales. De hecho, las principales operaciones del mercado de dinero en México fueron realizadas fundamentalmente por el ministerio de Hacienda del estado mexicano. A largo plazo, la estabilización de las finanzas mexicanas implicaba una conversión de la vieja deuda externa; también dependía de la posibilidad de romper el vicioso círculo de las altas tasas de interés de la deuda interna la cual impedía la transformación y expansión de los mercados locales", p. 341.

las reclamaciones que habían sido admitidas por la Convención Pakenham junto con otras sumaban la cantidad de 4 984 914 dólares. Este asunto es conocido como la Convención Británica.<sup>71</sup>

Aquello que los oficiales del departamento jurídico del Foreign Office llamaron como la Convención Británica de 1851 fue también conocida como la Convención Doyle o la Convención Inglesa firmada el 4 de diciembre por el ministro de Asuntos Exteriores, José Fernando Ramírez, y el ministro británico Percy Doyle, durante la presidencia del general Mariano Arista (enero 1851-enero 1853), un liberal moderado como Herrera. La convención diplomática incluía varias reclamaciones por \$306 931 al 12% anual, la reconocida deuda de Montgomery-Nicod y Cía., por dos millones de pesos al seis por ciento (1840) y las reclamaciones de la casa Martínez del Río por \$2 745 000 al seis por ciento. Ambas deudas estuvieron representadas por la casa mercantil Jecker-De la Torre y Cía., la cual era al mismo tiempo agente de la casa Baring de Londres. Es importante señalar que la Convención Doyle reconocía una suma total cercana a los cinco millones de dólares, equivalente a un millón de libras esterlinas, pero que el interés anual fue unificado al tres por ciento, siguiendo la misma política de la Conversión Herrera de 1880. Para el pago de la convención Doyle se comprometió hipotecar el 12% de los ingresos recolectados en las aduanas localizadas en la costa del Golfo de México.<sup>72</sup>

La reducción al tres por ciento de interés anual aplicado tanto a la Conversión Herrera como a la Convención Doyle de 1850 y 1851, respectivamente, representaba un ahorro sustancial para México. Que las Reclamaciones Británicas fueran un resultado directo de la incapacidad en el ejercicio de control por parte de los gobiernos mexicanos siguió siendo un tema muy discutido, lo mismo que la validez de algunas demandas. Finalmente, es necesario subrayar que como resultado de estos dos acuerdos, México hipotecó exclusivamente para los intereses británicos el 37% de los ingresos que por concepto de derechos a la importación se recolectaban en las aduanas del Golfo. Un

<sup>71</sup> E. Hertslet. *Memorandum as to how far Her Majesty's Government is Bound to Support the Claims of British Subjects Against Mexico*, Confidential, 5 de noviembre de 1881, Foreign Office, impreso en marzo de 1883, documento 78, FO.50.437, p. 53-54; sir Richard Pakenham: encargado de negocios en La Haya, 1817, Suiza, 1824, secretario de la legación en México, 1827, ministro en México, 1835, Washington 1843 (es posible que Pakenham fuera promovido después de arreglar el asunto de la deuda de la Convención Inglesa), Lisboa 1851, en *Foreign Office List. Forming a Complete British Diplomatic and Consular Handbook*, Londres, Harrison, 1865.

<sup>72</sup> *British and Foreign State Papers*, v. 39, 1851-1852, Londres, Harrison, 1863, p. 277.

año después, en 1852, y debido a la falta de pago se aumentó otro tres por ciento totalizando 40%. Estos datos son importantes porque un día después de haberse firmado la Convención Doyle, otro acuerdo diplomático, suscrito con el ministro español Juan Zayas, reconoció y estableció el monto de la reclamaciones españolas. Éstas se habían originado a lo largo del periodo republicano, pero existían otras anteriores del tiempo colonial que incluía lo correspondiente a la guerra de independencia.<sup>73</sup>

El arreglo con la Deuda de Londres, la Convención Inglesa y la Convención Española demostraba que las administraciones moderadas de Herrera y Arista habían hecho frente, y de una manera responsable, a una problemática que no solamente era financiera sino de profundas implicaciones internacionales. A lo anterior hay que agregar que el 30 de noviembre de 1850 se expidió una ley por la cual también se consolidaba la deuda interna, comprometiéndose un 20% de los ingresos que por concepto de derechos de importación serían recolectados en todas las aduanas marítimas y fronterizas de la república. La suma de los datos anteriores muestra que para arreglar el asunto de las distintas deudas que la república tenía con sus acreedores, el país hipotecó entre el 60 y 70% de sus rentas por concepto de derechos a la importación. Era imposible que alguna administración mexicana pudiera sobrevivir mucho tiempo bajo dicho sistema de pagos el cual lo llevaría pronto a otra suspensión, pero por el momento, tanto la administración de Herrera como la de Arista comprendieron que una negativa de pago, o una negación para consolidar el asunto de las reclamaciones, podría resultar en una intervención militar con las potencias europeas, situación que quería evitarse a toda costa.

Ciertas cuestiones deben ser planteadas. ¿Era necesario contratar deudas en el mercado de valores de Londres? ¿Qué intereses se beneficiaron del largo proceso de suspensiones de pago y de las complejas negociaciones para remediarlo? ¿Quién pagaba la deuda de México? El historiador Carlos Marichal sostiene que:

Las clases pudientes de América Latina y los bancos extranjeros fueron los principales protagonistas y los más beneficiados del negocio de los préstamos internacionales [...] Ellos usaron las finanzas del estado como un vehículo de promoción de sus intereses privados, para su personal enriquecimiento y para consolidar su poder [...] Ningún gobierno del siglo XIX o del XX estuvo ansioso de proveer a sus ciudadanos con información directa y estados de cuenta precisos acerca de

<sup>73</sup> Antonia Pi-Suñer, *op. cit.*, p. 142-143.



las operaciones internacionales de crédito [...] el secreto es uno de las prerrogativas del poder y el control de la información relativo al crédito público es enormemente útil para aquellos que están en el poder.<sup>74</sup>

Como se ha visto en este capítulo, la deuda contratada en Londres fue una herramienta utilizada para el reconocimiento británico de la independencia mexicana. Existía un gobierno soberano con facultades para negociar en el mercado internacional importantes montos de deuda. Sin embargo, el total de los dos créditos otorgados, las exorbitantes comisiones deducidas por los banqueros e intermediarios y las condiciones de pago, desde un principio dañaron el posible desarrollo de la república mexicana y las posibles ganancias de aquellos múltiples inversionistas que habían buscado instrumentos con los cuales aumentar su ahorro, que no riqueza. Desde fines de los años veinte, Lucas Alamán había sostenido que un programa que limitara los gastos de la administración pública, aunado a una reforma fiscal que diversificase, distribuyese y redujese las tasas impositivas, aunado a un proyecto de inversiones directas que generaran riqueza habría sido suficiente para que el país pudiera pagar puntualmente su deuda.

Por otro lado como se dijo al principio de este capítulo, la obtención de información fidedigna acerca de los recursos del país y de los problemas que enfrentaban los gobiernos mexicanos fue un problema por resolver tanto por lo tenedores de bonos en Londres como por las autoridades del Foreign Office. Desde la primera negociación que unió a los tenedores de bonos Goldschmidt y Barclay, de 1830, hasta la Conversión Herrera y la Convención Doyle (1850-1851), el análisis de cada negociación seguramente les mostró a los diversos acreedores y al gobierno mexicano que el hecho de hipotecar cada vez en un mayor porcentaje los ingresos aduanales no era el camino adecuado y que pronto se llegaría a una bancarrota, situación de alcances imprevisibles. La forma en que se negociaron el pago de tales deudas fue un error mayúsculo acerca de cómo lo acreedores podrían recuperar su inversión y la forma de cómo el gobierno deudor podría hacer frente a sus obligaciones crediticias.

<sup>74</sup> Carlos Marichal, *A Century of Debt Crisis in Latin America. From Independence to the Great Depression, 1820-1930*, Princeton, Princeton University Press, 1980, p. 10-11.