

## LA DEUDA INGLESA Y LA LEGITIMIDAD DE LOS GOBIERNOS MEXICANOS 1824-1851

Silvestre VILLEGAS REVUELTAS

El presente trabajo pretende dar una visión integral de la relación que existió entre la deuda que México contrató con banqueros británicos y su relación con la legitimidad que en su origen tenían los gobiernos mexicanos. La legitimidad era una condición que daba sustento a aquellos asuntos que fueron considerados como actos de soberanía doméstica e internacional. Asimismo el estudio muestra, como, los diversos conflictos que tuvieron que enfrentar los gobiernos mexicanos minaron sus bases fiscales, en el caso que nos ocupa se tradujo en diversas suspensiones del servicio de la deuda externa, en renegociaciones no cumplidas y en una falta de protección hacia la propiedad y vida de diversos súbditos ingleses residentes en la república. Estos hechos concretos provocaron a mediano plazo que el gobierno de la Gran Bretaña se preguntara sobre la viabilidad del país y sobre la legitimidad de sus administraciones.

El ensayo se basa en un número importante de fuentes inglesas y está dividido en cinco secciones. Comienza por referir brevemente el balance de fuerzas durante el inicio del siglo XIX, continúa sobre las características de los bancos mercantiles y las particularidades de los préstamos soberanos, sigue sobre las condiciones de los créditos otorgados al gobierno mexicano y su íntima conexión con el reconocimiento diplomático otorgado por Whitehall a la administración de Guadalupe Victoria. Plantea, cómo surgieron y en qué consisten las llamadas reclamaciones británicas que constituyeron la otra deuda de México con súbditos británicos. Por último se agregan unas consideraciones finales.

### EL ENTORNO INTERNACIONAL

Después de la batalla de Waterloo en 1815, la Gran Bretaña fue la nación triunfante y de hecho era la única potencia con intereses y capacidades

militares transcontinentales. Ella tenía la flota mercante más grande del mundo y la marina real ejerció hasta por lo menos 1870 una hegemonía global. Por otro lado, la Rusia zarista que era la otra potencia ganadora, tenía el ejército de tierra más numeroso y sus miras expansionistas se dirigían hacia las posesiones de la Europa Oriental y del Medio Oriente en poder de los turcos, el control del Cáucaso y una aversión total a todo aquello que sonara como revolucionario. Prusia, aunque definitiva para la derrota de Napoleón era todavía un reino pequeño.

La Francia de la Restauración Borbónica fue nuevamente admitida en 1818 como parte del concierto de las naciones civilizadas. Pero el clima político de la Francia decimonónica siempre se vio marcado por una evidente contradicción entre un gobierno reaccionario como el de Luis XVIII o Carlos X y por otro lado una tendencia revolucionaria cuya expresión más radical se materializó durante La Comuna de París. Los intereses hegemónicos de estas potencias condicionaron el desarrollo del siglo XIX, sin embargo, en el último tercio de la centuria, los Estados Unidos, el Imperio Alemán y el Imperio Japonés participaron como agentes determinantes en el desarrollo de una repartición imperial del mundo que tuvo vigencia hasta la Primera Guerra Mundial. En este sentido, la existencia de la república mexicana como un estado independiente, los problemas de su deuda externa y su desintegración territorial estuvieron íntimamente ligados a los proyectos expansionistas e intereses económicos de las naciones mencionadas, salvo el caso muy interesante de las relaciones Mexicano-Niponas.

#### BANCA, ACREEDORES Y NECESIDADES FINANCIERAS

Leslie Bethell ha sostenido que después de las guerras napoleónicas la Gran Bretaña era ya una nación industrializada, se le consideraba el taller del mundo y la City de Londres —el distrito financiero— era el mercado de capitales más importante del orbe.<sup>1</sup> Para 1822 el gobierno británico había renegociado su deuda, producto de los conflictos derivados de la Revolución Francesa y estaba pagando puntualmente los intereses de la misma. Se veía que en la Gran Bretaña se estaba produciendo una era de prosperidad y

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

ello provocó que en la City se negociaran grandes cantidades de dinero. Numerosos corredores de bolsa estaban buscando atractivos instrumentos de inversión, mejores que los ofrecidos por el *Banco de Inglaterra*. Pequeños prestamistas, intermediarios, casas de comercio, bancos y un número importante de particulares estaban dispuestos a especular en asuntos que les ofrecieran grandes y pronto dividendos. Una oportunidad que se vislumbraba fue aquella que estaba siendo manejada por los bancos mercantiles ligados a casas comerciales. Estos bancos se especializaban en el comercio exterior, entendían y empleaban instrumentos de pago internacionales. Estos eran las letras de cambio, que eran fundamentalmente el reconocimiento de una deuda y la promesa de pago en un futuro determinado, en otro país y en otra moneda.<sup>2</sup>

La llamada banca mercantil o también conocida como banca internacional era una profesión difícil. Para sus cálculos, estos banqueros necesitaban de información precisa brindada por otros mercados, el conocimiento sobre la paridad entre diversas monedas, de la historia y de las dificultades experimentadas por transacciones análogas y de datos confiables sobre la situación política imperante entre Londres y el país donde el préstamo, la inversión o la transacción comercial tuviera lugar. Hay que resaltar lo siguiente: las operaciones financieras internacionales eran y son por naturaleza de alto riesgo y los retrasos en el pago han sido y son harto frecuentes. Asimismo, una característica importante es que muchas casas de la banca internacional estaban manejadas por judíos, porque tales iniciativas requerían de confianza mutua, larga experiencia y cooperación. Los más importantes grupos de la banca internacional estaban radicados en Londres, París, Amsterdam y Frankfurt.

Es interesante agregar que para la década de los años veinte del siglo XIX, las instituciones financieras se estaban consolidando y buscaban invertir grandes cantidades de dinero en la industrialización de la Gran Bretaña. Igualmente el mundo posnapoleónico no quería guerras en Europa pues resultaban sumamente caras; por otro lado los resultantes cambios políticos habían abierto diferentes y grandes áreas geográficas para la inversión. La recientemente independizada América Española era considerada como un lugar de inextinguibles recursos naturales y en otro sentido, los nuevos go-

<sup>2</sup> David Landes, *Bankers and Pashas. Internacional Finance and Economic Imperialism in Egypt*, London, Heinemann, 1958, p. 3.

biernos republicanos enfrentaban una crisis de circulante. Referido a esto último, Andrew Baster ha brindado una definición precisa: “los bancos internacionales existen principalmente para transferir capitales de un lugar a otro, de países donde es barato a países donde es requerido”.<sup>3</sup>

Para entender qué cantidad es la adecuada en un préstamo, cuáles son los argumentos que motivan la negociación de tal transacción y cuáles son las razones por las que se llega a una suspensión de pagos es importante considerar: qué tipo de préstamo se requiere y para qué va a ser utilizado.

Los llamados préstamos a corto plazo, son contratados cuando un gobierno enfrenta un déficit en sus rentas públicas o reciente un temporal incremento en sus gastos. Para balancear el déficit que es financiado con el crédito, es necesario que las autoridades lleven inmediatamente un ajuste en la relación ingresos-egresos. El llamado tiempo de preferencia y los intereses anuales del préstamo deben ser considerados como condicionantes, pues cuando ambos exceden un lapso preciso de tiempo, el crédito resulta demasiado caro y el presupuesto público indudablemente resulta dañado. Por lo tanto la evolución social y económica del país, en teoría el origen de los préstamos públicos, se verá dañado irremisiblemente.

Otra forma de financiamiento son los préstamos a largo plazo. En este caso los gobiernos utilizan este tipo de crédito fundamentalmente para el desarrollo económico del país. Con tales sumas se pretende crear las bases para incrementar la actividad comercial, para fomentar la industrialización o la construcción de vías de comunicación, éstas son entre otras, las razones detrás de este tipo de acuerdos financieros. Tales préstamos se considerarán exitosos cuando los ingresos públicos y las ganancias de los particulares, producto de las inversiones, excedan el monto de los intereses anuales que se paguen para amortizar la deuda.<sup>4</sup>

El desequilibrio se hará presente en un determinado contrato de crédito, cuando los propósitos que orillan a contratar la deuda no son claros, o peor, cuando las cantidades son usadas de manera incorrecta. Ello quiere decir por ejemplo, que un préstamo a largo plazo es utilizado para cubrir necesidades inmediatas. Ambas características, en particular la segunda generará a corto plazo insolvencia en el país deudor. Lo señalado en estas últimas líneas resulta de gran importancia porque define con exactitud lo que suce-

<sup>3</sup> A. J. Baster, *The International Banks*, London, P. S. King, 1935, p. 1.

<sup>4</sup> Alexander Fischlow, “Latin American Nineteenth Century Debt. Theory and practice”,

dió a principios del siglo XIX con los préstamos que el gobierno mexicano decidió negociar en Londres.

Para finales del siglo XVIII la Nueva España había otorgado créditos a la Corona Española por cantidades de entre 35 y 40 millones de pesos. Los préstamos siempre se habían contratado estableciendo nuevos privilegios para los acreedores; el régimen colonial siguió la estrategia de hipotecar en un porcentaje variable diversas rentas, algunas de ellas muy importantes como los derechos por concepto de producción y comercialización de la plata o bien, los derechos resultantes de comercio ultramarino recaudados por las aduanas del Puerto de Veracruz o la de Acapulco. Sin embargo para 1821, cuando se estableció definitivamente la independencia de México, aquellos acreedores que por muchos años habían sostenido al régimen metropolitano en sus guerras europeas se negaron a otorgar nuevos créditos, tanto al gobierno imperial de Agustín de Iturbide como al republicano de Victoria.<sup>5</sup> Esta actitud se originaba por un problema de confianza en el nuevo orden de cosas, era una carencia de certeza sobre la legitimidad de las nuevas autoridades y sobre la viabilidad de México como país independiente. Era además, el fundamentado temor sobre una reconquista española. Estos elementos, aunados al trastoque general de la economía novohispana por más de una década de guerra civil, hicieron muy difícil el conseguir créditos para la marcha diaria del gobierno. La situación era peor aún, cuando se piensa en la inexistencia de inversiones directas.

A partir de 1821 en adelante, cada gobierno mexicano se enfrentó al problema de tener un déficit anual en su presupuesto y el objetivo de cada una de las administraciones fue la de lograr un balance entre ingresos y egresos. En alguna ocasión el Primer Ministro británico Robert Peel, el viejo, había comentado que su preocupación como jefe de gobierno era llegar a tener un presupuesto balanceado. Lo anterior debido a las excentricidades del rey Jorge III, a las intermitentes guerras y a la todavía reducida producción inglesa.

en Reinhard Liehr, *The Public Debt in Latin America in Historical Perspective*, Frankfurt, Ververt, 1995, p. 24.

<sup>5</sup> Para mayor información sobre las cantidades prestadas a España véase: Guillermina del Valle Pavón, "Los empréstitos de fines de la Colonia y su permanencia en el gobierno de Iturbide", p. 49-74, en, Serrano, José Antonio y Luis Jáuregui, *Hacienda y política: las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 1998.

En México, para lograr ese tan añorado balance se pensó en que una vez abolidas las restricciones del régimen colonial, el camino correcto era imponer una actitud más liberal y más consecuente con el desarrollo de una libertad comercial. Esto estrecharía la relación con Estados Unidos y con las naciones europeas. Sin embargo la reducción en el cobro de los impuestos llevó a una disminución aún mayor en los ingresos del gobierno, lo anterior porque la rebaja en los derechos fiscales no estuvo acompañada con un aumento sustancial en la actividad comercial. A lo largo del siglo XIX, hasta los años ochenta, el comercio al interior de la república paulatinamente se fue convirtiendo en un mercado de autoconsumo; México solamente exportaba a Europa plata, maderas preciosas y grana cochinilla. Por otro lado el gran problema del país eran las desproporcionadas necesidades del gobierno mexicano, de las administraciones estatales, así como del ejército, el cual consumía la mayor parte del presupuesto anual, por lo menos hasta la mitad del siglo. Todo lo anterior hacía necesaria una reforma en la organización política del país y en las formas de la administración pública.

De acuerdo con la Constitución de 1824, el gobierno mexicano procedió a separar aquellas rentas que correspondían al ámbito federal, de aquellas que le pertenecían a las entidades que formaban parte de la federación. Ello quiere decir que aparte de un federalismo jurídico y formal, el gobierno de Guadalupe Victoria quería establecer un federalismo fiscal, que sin duda alguna era y debe ser el elemento clave para llevar adelante un auténtico desarrollo de los estados de la federación que dicho de paso integraban un inmenso territorio poco comunicado. El federalismo fiscal era y es, la última y por ello mismo esencial condición para llevar adelante un efectivo pacto federal.

Resulta necesario recalcar que las autoridades del momento querían ser consecuentes con los preceptos de la libertad de comercio, del federalismo y del constitucionalismo que se habían considerado como los más a propósito para lograr la felicidad de la república. Sin embargo, la realidad estaba en conflicto con tales principios, pues desde la misma década de los años veinte fueron considerados demasiado avanzados y ajenos a la realidad mexicana. La dimensión fiscal del federalismo entre 1824 y 1836 y después entre 1846 y 1853, sin tomar en cuenta lo que sucedió hasta el porfiriato se reducía a saber cuál era la capacidad del gobierno federal para cumplir tanto con sus compromisos internos, como con sus obligaciones financieras en el ámbito internacional. Teniendo en cuenta lo peligroso de esto últi-

mo y viendo como el déficit aumentaba año con año, el Poder Ejecutivo creó nuevas contribuciones para sustituir a las que fueron abolidas o aquellas que fueron cedidas a las entidades federativas. Por otro lado éstos últimos, asumiendo su propia soberanía y percibiendo que no recibían del gobierno Federal los montos que por ley les correspondían, decidieron crear nuevos impuestos o apropiarse de las rentas federales. Estas políticas fiscales, que con la intención de aumentar sus ingresos fueron desarrolladas por ambos niveles de gobierno, los llevó a confrontaciones jurídicas y militares, generándose una desgastante inestabilidad política. A largo plazo tal enfrentamiento resultó en intervenciones extranjeras que dañaron la soberanía de México.

Es un hecho que durante los primeros momentos de vida independiente del país, un tesoro vacío perjudicó el proyecto de desarrollar un comercio más libre con el exterior. En el particular momento de 1823, una auténtica crisis económica al interior del nuevo estado y la posibilidad de que se verificara una invasión española, decidió al gobierno mexicano negociar un préstamo externo en el principal mercado de préstamos, la City de Londres.<sup>6</sup>

### LA DEUDA DE LONDRES

En mayo de 1823, el Congreso Constitucional autorizó la negociación de un crédito por 8 millones de pesos al 5% de interés anual. Francisco de Borja Migoni, comerciante mexicano en Londres llevó adelante negociaciones con el banquero Goldschmidt. Éste se comprometió a recaudar los ocho millones y entregarlos al gobierno mexicano en un lapso de 15 meses. Sin embargo, el contrato establecía que México se haría acreedor a una deuda por 16 millones de pesos, que era el valor nominal de los bonos a ser negociados en la Bolsa de Valores de Londres (*London Stock Exchange*).

<sup>6</sup> Jaime Olveda, "La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes", en José Antonio Serrano y Luis Jauregui, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora/Instituto de Investigaciones Históricas, 1998, p. 129. Cuando Lucas Alamán estaba escribiendo su *Historia de Méjico*, sostuvo que reducir los gastos administrativos por un lapso corto de años, el fomento del ahorro interno, una liberalidad en las actividades comerciales y una efectiva reforma fiscal, hubieran evitado la contratación de la Deuda Inglesa. Sin embargo dichas modificaciones aunque no eran imposibles, resultaban difíciles, cuando tan sólo el ejército en la década de los veinte y los treinta absorbía la mayor parte del presupuesto del gobierno mexicano.

Para el pago de la deuda se hipotecaría el 33% de todos los ingresos de las aduanas localizadas en el Golfo de México. Asimismo, el contrato contenía una cláusula, donde se estipulaba que en el caso de que el gobierno mexicano negociara otro crédito antes de haberse pagado la totalidad del préstamo Goldschmidt, una tercera parte del nuevo monto contratado por México se utilizaría para amortizar la primera deuda.

Como las negociaciones con Goldschmidt tomaron todo el año de 1823 y no se sabía de que se hubiese llegado a un acuerdo definitivo, en la Ciudad de México se concluyó otro préstamo con el banco Barclay & Richardson. Estos banqueros ofrecieron recaudar más de 12 millones de pesos, igualmente en un lapso de 15 meses, haciéndose el país acreedor a una deuda por otros 16 millones de pesos de acuerdo al valor nominal de los bonos. Para el pago del crédito Barclay, igualmente se establecía hipotecar con otro 33% los ingresos recabados en los puertos del Golfo.

Finalmente, en febrero de 1824, la cantidad recibida por el gobierno mexicano del préstamo Goldschmidt, una vez deducidos diversos descuentos el monto no fue de 8 millones sino alrededor de 6 millones de pesos, lo que significaba una cantidad menor a la considerada útil por el Congreso Constitucional. Sin embargo el país se había endeudado en el mercado de Londres por la suma de 16 millones de pesos en manos de distintos acreedores, que en el futuro serían llamados los Tenedores de Bonos. Lo anterior quiere decir que solamente como resultado del primer préstamo, México se endeudó 100% más de lo considerado pertinente por la asamblea legislativa.

Un año después, en febrero de 1825 los bonos Barclays fueron vendidos con mejor fortuna, acumulándose una suma de 14 millones de pesos. Pero como todavía no se pagaba el crédito Goldschmidt, tuvo que deducirse una tercera parte del préstamo Barclay, aunado a otra disminución debido a las comisiones pagadas a los intermediarios. Por todo lo anterior el gobierno recibió tan sólo 7 millones de pesos.

Lo mencionado en el anterior párrafo quiere decir que como resultado de los préstamos Goldschmidt y Barclays & Richardson, México contrató una deuda por 32 millones de pesos, en bonos al portador, habiendo recibido un poco más de 13 millones. En 1825, la deuda de México en Londres era 300% más elevada de lo considerado conveniente en 1823.

Los datos que arrojan ambos préstamos muestran ente otras cosas negligencia mexicana a la hora de la negociación y condiciones de franca usura

por parte de los banqueros ingleses.<sup>7</sup> Ello se vuelve más miserable, si se toma en cuenta en qué se gastó y cómo fueron distribuidos los fondos de ambos préstamos. Al comprar el gobierno de Guadalupe Victoria armas, barcos, uniformes y utilizar el dinero para pagar sueldos atrasados a militares y burócratas, las autoridades de México estaban haciendo frente a necesidades inmediatas, pero no emplearon tales sumas para promover el desarrollo económico de la república. Se utilizaron los fondos de un préstamo a largo plazo para asuntos que debieran ser cubiertos por uno de corto plazo, o también como dijera Alamán, no se hicieron las economías necesarias para evitar tener un peligroso monto de deuda en el mercado especulativo del *London Stock Exchange*.

Indudablemente la contratación de préstamos soberanos en la Gran Bretaña era una materia distinta a la que se podría suscitar entre un comerciante mexicano y un banquero inglés. A pesar de que los novohispanos habían prestado a la Corona española, existía un franco desconocimiento de la suficiencia de los banqueros ingleses, de las altas y bajas en los precios de los bonos manejados en la *London Stock Exchange*, las altísimas comisiones deducidas por un sin fin de intermediarios, lo costoso de los fondos de inversión que servían como garantía de pago y el mismo idioma inglés constituía otro problema. Todos estos elementos fueron determinantes para que los créditos otorgados a México, como a otras naciones hispanoamericanas, se establecieran en términos ominosos pero al mismo tiempo que su utilización fuera francamente antieconómica.

La usura que definió las transacciones se hace más evidente, cuando en una sola operación Goldschmidt obtuvo una ganancia neta de un millón cuatrocientos mil pesos y Barclays & Richardson, bajo el mismo patrón obtuvo cerca de novecientos mil pesos. Es importante señalar que para mediados del siglo XIX, en la Gran Bretaña, una fortuna de un millón de pesos era un gran capital y banqueros con larga experiencia como Rothschild tenían cinco millones o la casa Baring había acumulado una fortuna de dos millones de pesos.<sup>8</sup> Otro dato muy revelador fue el precio de los bonos

<sup>7</sup> Para mayor información sobre el préstamo contratado por México y el ambiente especulativo que en los años veinte del siglo XIX se produjo en Londres, ver: Frank Griffith, Dawson, *The First Latin American Debt Crisis. The City of London and the 1822-25 Loan Bubble*, New Haven, Yale University Press, 1990.

<sup>8</sup> Stanley Chapman, *The Rise of Merchant Banking*, Londres, Allen & Unwin, 1989, p. 40.

Goldschmidt, éstos fueron vendidos a la mitad de su valor nominal, encontrándose como los bonos más devaluados durante los tres años (1823-25) que corresponden al auge de los préstamos que se otorgaron a las nuevas repúblicas hispanoamericanas. En cambio, los bonos Barclay se colocaron mejor en el mercado vendiéndose al 89% de su valor nominal. ¿Qué influyó para que se efectuara un cambio en la valoración de los bonos Barclay?

### EL RECONOCIMIENTO BRITÁNICO

George Canning, Secretario de Asuntos Exteriores de la Gran Bretaña logró convencer al rey Jorge IV y al gabinete, de que para el Reino Unido era muy conveniente reconocer la independencia de las repúblicas hispanoamericanas. Que dicho procedimiento abriría todo el Continente Americano a los productos ingleses; que Canadá y los Estados Unidos ya estaban importando grandes cantidades de artículos manufacturados y se creía que lo mismo sucedería al sur de América, con lo cual los talleres de Londres, Birmingham, Manchester y Glasgow experimentarían un importante desarrollo. Se pensaba que los gobiernos hispanoamericanos, al cabo de unos cuantos años de una eficiente administración y sin las trabas coloniales impuestas desde Madrid, convertirían a la región en la más importante área para la inversión británica. Con gran “modestia” Canning llegó a decir lo siguiente: “viendo a España como la vieron y la conocieron nuestros ancestros, resolví que si Francia tenía a España, ella no debería tener las Indias. Yo llamé al Nuevo Mundo a existencia para reparar el balance en el Viejo”.<sup>9</sup>

Sin embargo, más allá de tal percepción, la política exterior del diplomático inglés estaba basada en un hecho indiscutible. México, igual que otras repúblicas, no solamente había ganado en el terreno militar su independencia sino que constituidos sus gobiernos y establecidas sus instituciones bajo un régimen jurídico, como era el caso específico de la Constitución Federal Mexicana de 1824, tales gobiernos estaban ejerciendo su autonomía respecto a España. Asimismo estaban practicando su soberanía no solamente en cuanto a la administración de los asuntos domésticos, sino que como gobiernos legítimos, ya habían contratado por sí mismos, un número de préstamos que sumaban la importante cantidad de 105 millones de pesos o

<sup>9</sup> Peter Dixon, *Canning. Politician and Statesman*, London, Widenfeld and Nicolson, 1976, p. 231.

21 millones de libras esterlinas. La negociación que involucraba a estados independientes, a gobiernos legítimos y a banqueros británicos era la mejor muestra de la soberanía de que gozaban las nuevas repúblicas. En síntesis, el reconocimiento diplomático de la Gran Bretaña a los países hispanoamericanos, otorgado en diciembre de 1824, era una consecuencia de un complejo proceso de transacciones financieras que implicaban compromisos internacionales a largo plazo, ello quiere decir treinta años. Por ello los bonos Barclay de febrero de 1825 se vendieron a mejor precio que los Goldschmidt de febrero de 1824, independientemente de la calidad moral del prestamista y de las capacidades de sus corredores en la Bolsa.

La historiografía inglesa coincide que el procedimiento diplomático llevado adelante por Canning:

era que el reconocimiento estaba basado en una apreciación práctica acerca de si el nuevo estado había mostrado un suficiente grado de fuerza y estabilidad, primero, para mantener su independencia y segundo, para desempeñar actos de soberanía externa e interna. Una vez probado esto, era de poca monta si el estado era una monarquía o una república. Estabilidad era la primera prueba de legitimidad. El reconocimiento británico de un nuevo estado no era el reconocimiento de un derecho sino de un hecho, o más precisamente la valoración de un hecho. El hecho de que el nuevo estado existía y actuaba por sí mismo<sup>10</sup>

Canning no se detuvo solamente en el reconocimiento diplomático, sino que instruyó a los agentes ingleses para negociar lo más pronto posible con los gobiernos hispanoamericanos sendos tratados de amistad, comercio y navegación. Insistía que el *Foreign Office* no solamente debía tener representantes diplomáticos y comerciales en los nuevos estados sino muy particularmente, que éstos debían enviar cotidianamente información sobre las características y sucesos importantes en las nuevas repúblicas. Al tener el gobierno británico datos precisos sobre la naturaleza y la situación política de la región y de un determinado país, ello ayudaría a desarrollar una eficiente y realista política exterior.

Por otro lado, es importante apuntar que a partir de los años veinte del siglo XIX se fue conformando una difícil relación entre los comerciantes

<sup>10</sup> Harold Temperley y Lillian Penson, *Foundations of British Policy From Pitt to Salisbury 1902*, London, Frank Cass, 1966, p. 77.

británicos y su propio gobierno. Los primeros estaban ampliamente representados en el Parlamento, presionaban al personal de los distintos ministerios y además tenían sus propios canales de información. Algunas de las veces sus datos eran más precisos y constantes que los elaborados por los representantes del gobierno inglés. Los comerciantes buscaban a toda costa encontrar mejores condiciones y prerrogativas para desarrollar sus inversiones. Sin embargo, esta situación debía ser analizada con cuidado por el *Foreign Office*, no solamente para completar su propia información, sino también para identificar la parcialidad en los puntos de vista. En este último sentido, un lugar que se volvió común en la relación bilateral y que al final de cuentas enfrentó a los gobiernos, fue cuando diversos oficiales británicos se vieron influenciados por los intereses y administraciones locales, pero también por los mercaderes ingleses. En consecuencia, los oficiales de la Corona procedieron a apoyar un determinado negocio, tratado diplomático o a una facción política en particular. De esta manera no solamente los representantes diplomáticos perdieron imparcialidad, sino que actuaron de manera independiente y en diversas ocasiones, contraria a los intereses y principios de política exterior sustentados por el gobierno de la Gran Bretaña.

Si los inversionistas buscaban condiciones para desarrollar un mercado bilateral y el *Foreign Office* demandaba por la existencia de un gobierno legítimo y con capacidades suficientes para desarrollar actos de soberanía interna y externa, el gobierno mexicano también sostenía que Inglaterra no debía brindar un apoyo irrestricto a las actividades especulativas y fraudulentas llevadas a cabo por algunos mercaderes británicos.

El Tratado de Amistad Comercio y Navegación entre México y la Gran Bretaña fue firmado en diciembre de 1826.<sup>11</sup> Éste establecía entre otras cosas, la cláusula de la nación más favorecida, la igualdad entre mexicanos y británicos en sus querellas judiciales, la protección de la vida y la propiedad de los súbditos británicos, la prohibición de préstamos forzosos y la igualdad con los nativos en el pago de impuestos y otras contribuciones. Asimismo se asentaba que los ingleses podrían ejercitar libremente la religión que tuviesen a bien profesar.

El tratado era la culminación de tres años de discusiones y de un proceso, que en tres etapas establecía una alianza estratégica entre la potencia del

<sup>11</sup> Eric Hobsbawm, *The Age of Revolution, 1798-1848*, London, Abacus, 1997, p. 139.

siglo XIX y aquella entidad que había sido la posesión más grande, más importante y más rica del Imperio Español. El primer paso había sido la negociación y el otorgamiento por parte de la banca mercantil británica, de préstamos a largo plazo, a un estado soberano. Tal asunto financiero no solamente fue del dominio público al ser comprados una cantidad muy importante de bonos al portador por parte de los súbditos ingleses, sino que fue del agrado y promovida desde *Whitehall*. El segundo paso y consecuencia directa de los préstamos, fue el reconocimiento diplomático a México y a otras repúblicas hispanoamericanas como estados independientes. Tal medida no sólo era un apoyo suplementario a los inversionistas ingleses y definitivo para los americanos, sino que iba dirigido para que los nuevos gobiernos de la América Española se consolidaran respecto a una posible reconquista promovida por el reaccionario Fernando VII. Tiempo después, al no tener que enfrentar una posible invasión europea, se supuso que parte de los ingresos fiscales se dirigirían al pronto y puntual pago del servicio de la deuda. Finalmente, la tercera etapa que se relaciona con el comercio, no solo fue vista en ambos lados del Atlántico como la mejor ruta para aumentar la riqueza de la Gran Bretaña y de México, sino también que el tratado de amistad buscaba entablar contactos y desarrollar nexos afines entre las dos sociedades: la libertad de expresión, el parlamentarismo y el consumo de productos manufacturados entre otros se concibieron como vehículos para el acercamiento.

Puede afirmarse que finanzas, legitimidad interior y diplomacia, comercio y cultura, fueron vistos como los elementos esenciales para establecer una efectiva relación bilateral. Estos temas que se incluyeron en los tratados bilaterales establecidos entre 1824 y 1826, produjeron un vínculo que perduró durante varias décadas hasta que profundas desavenencias y una duda sobre la legitimidad con la que contaban los gobiernos mexicanos produjeron en 1861 la ruptura. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas y financieras de los años 1884 y 1886 modificó, aunque no desechó, los temas que en los años veinte definieron la agenda entre ambos países y que subsistió a lo largo del siglo.

#### LAS RECLAMACIONES BRITÁNICAS

La república mexicana cayó en suspensión de pagos en 1827. Dicha interrupción produjo una reclamación de súbditos británicos ante el incumpli-

miento de un contrato. Tres años después, el gobierno de Anastasio Bustamante renegoció la deuda utilizando los servicios del banquero Alexander Baring. Éste que era agente del gobierno mexicano y reconocido por los acreedores, llegó a un acuerdo con los tenedores de los bonos Goldschmidt y Barclay unificando sus intereses en un solo fondo que fue llamado como *La Deuda de Londres*. Por otro lado, a lo largo de las décadas de los años treinta y cuarenta, diversos comerciantes ingleses sufrieron robos, confiscaciones, préstamos forzosos y antepusieron quejas respecto a lo que ellos consideraban como incrementos injustificados en los derechos aduanales. Todas estas situaciones también produjeron un número importante de reclamaciones británicas que primero trataron de ser resueltas en los juzgados mexicanos, y ante los escasos resultados, las quejas traspasaron el Atlántico, fueron analizadas por el *Foreign Office* e involucraron a sucesivos gobiernos ingleses. La Gran Bretaña pasó de los buenos oficios a la intervención directa, porque la propiedad de sus súbditos residentes en México había sido dañada, y porque la vida y las inversiones de éstos en la república estaban protegidos por el ya mencionado tratado de amistad y comercio de 1826.

Algunas preguntas que se imponen son: ¿por qué México llegó a la suspensión de pagos? ¿cuáles fueron las causas que generaron la inseguridad en la república afectando la vida y la propiedad de los súbditos británicos en México? ¿por qué diversos ciudadanos mexicanos se acogieron a la protección de la representación británica?

Los gobiernos federales (1824-35) buscaron ser reconocidos como las autoridades centrales y legítimas del país. Sin embargo, los gobernadores estatales, las legislaturas locales, los comandantes generales, los comerciantes de las localidades, los empleados de las aduanas, los seguidores de los partidos políticos, los periodistas y el Congreso Federal, todos ellos argumentaban derechos de una autonomía que podía ser ejercida por las entidades federales, de acuerdo a una lectura exagerada de la Constitución de 1824. Este problema que es esencial en el México decimonónico, nos lleva a la discusión en torno a la concentración o dispersión del poder que debía tener el gobierno mexicano. El argumento no solamente versaba sobre los límites de los poderes llamados nacionales que no lo eran, y la de los poderes locales que muchas veces eran regionales, sino la factibilidad de llegar a un punto de equilibrio entre el centro y los estados. La realidad del periodo concerniente a la primera mitad del siglo, que es el lapso de tiempo considerado en este estudio, fue que por ley, y de facto, el Poder Ejecutivo

careció de las facultades y de la fuerza necesaria para imponerse sobre los poderosos intereses regionales.

Los gobiernos bajo el sistema federal como durante el periodo centralista, pocas veces llegaron a tener un efectivo control más allá de los estados o departamentos circunvecinos a la ciudad de México. Ello planteaba el problema del ejercicio de una soberanía interna sobre un determinado territorio. La república contaba con más de cuatro millones de kilómetros, zonas totalmente aisladas, sin un eficiente sistema de caminos y transportes, y un comercio prácticamente para el autoconsumo, salvo el caso de la producción de plata que se exportaba primero a Europa, luego los intereses ingleses la llevaron a la costa pacífica de los Estados Unidos y luego a China. Finalmente, el país estaba habitado por menos de ocho millones de habitantes, algunos con educación europea y disfrutando de los adelantos del siglo, muchos otros, en un estado peor al de cuando Hernán Cortés llegó a estas tierras.

Desde el mismo Congreso Constituyente de 1824 y luego entre 1835 y 1846 los opositores al federalismo argumentaron que un gobierno centralizado era el único que podía tener la capacidad, información y proyecto para construir una nación. Asimismo sostenían que el federalismo había resultado en un acentuado provincialismo, en la aparición y en el fortalecimiento de muy diversos cacicazgos. Éstos, solamente desarrollaban y protegían sus propios intereses, pero carecían de una visión de conjunto que identificara las verdaderas necesidades de la república mexicana. Agregaban los centralistas, que una interpretación exacerbada del federalismo podría en un futuro inmediato llevar, a que los llamados estados autónomos pudieran enfrentarse entre sí tomando como pretexto desde asuntos limítrofes y derechos de tránsito, hasta cuestiones sobre el cobro de impuestos y aspiraciones independentistas. Zacatecas, Texas y Yucatán constituyeron las muestras más palpables y conocidas de tales temores.

El conflicto entre federalismo y centralismo hizo posible la aparición de una serie de eventos que se ligaron íntimamente con el problema de la deuda mexicana, no solamente con los tenedores de bonos de Londres sino con los gobiernos de Francia, España y los acreedores al interior del país. Es necesario recalcar que ningún gobierno hasta la administración de Manuel González (1880-84) tuvo el suficiente poder para hacerse obedecer a lo largo del territorio. Ninguno realmente pudo dominar a las fuerzas centrífugas existentes en el país. Cada administración chocó irremisiblemente con

los caciques (García Salinas, Paredes, Alvarez, Doblado, Vidaurri, Terrazas, Díaz entre muchos otros) y tuvo que negociar con los intereses locales. Por otro lado, las entidades le reclamaron al Poder Ejecutivo su falta de apoyo para resolver necesidades concretas como era el mantenimiento y la vigilancia de los caminos, la promoción de líneas marítimas, el resguardo de la frontera y el combate al indio bárbaro. Sin un control efectivo, el espectro de la anarquía presagiaba acabar con México como estado independiente el cual estaba comprometido internacionalmente.

A modo de generalización puede decirse que a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, el Poder Ejecutivo radicado en la Ciudad de México quiso consolidar un gobierno de índole nacional. Éste necesariamente debía ejercer un control sobre las acciones autárquicas-centrífugas desarrolladas por las autoridades de los estados y también por las llevadas a cabo en las localidades por intereses comerciales perfectamente identificados. Asimismo, los gobiernos mexicanos que estaban sometidos a una constitución política —independientemente si esta era de carácter federal o centralista—, debían llevar adelante una administración centralizada referida a todos aquellos recursos fiscales que por ley les pertenecían y que en la realidad no podían recaudar. Lo anterior quiere decir que el enfrentamiento centro-entidades por un lado, y el deseo no cumplido hasta la época porfiriana de centralizar la administración de los impuestos por el otro, pueden ser considerados como dos de los problemas nodales que definieron al México decimonónico. El arreglo de tales asuntos resultaba esencial para la formación de un estado nacional, sin embargo, la falta de un control efectivamente “nacional” dañó el servicio de la deuda y llevó a mediano plazo al enfrentamiento entre México y las potencias europeas.

Relacionado con este franco proceso de desintegración territorial y de bancarrota del erario público, es importante señalar, aunque sea brevemente, el papel desarrollado por los extranjeros en México. Éstos en su mayoría se dedicaban al comercio. Muchos españoles se habían ido en los años veinte pero otros tantos se quedaron y muchos más llegaron a lo largo del siglo. Respecto a los británicos, eran pocos en número, pero estaban ligados a la alta sociedad; tenían buenos contactos tanto dentro del gobierno general como en el ámbito de las autoridades locales. Los comerciantes británicos distribuidos en zonas estratégicas eran muchas veces vicecónsules honorarios y al mismo tiempo representantes de los tenedores de bonos llamados *London Bondholders*. Incluso sucedió en un par de ocasiones, que el cónsul

de Su Majestad Británica en la Ciudad de México era prestamista, tenedor de bonos extranjeros, contaba con información privilegiada y promovía en Londres presiones sobre el gabinete de *Whitehall* para que éste a su vez hiciera lo mismo con el de México.<sup>12</sup>

Por su parte, los franceses, aunque durante la primera mitad del siglo sus inversiones fueron reducidas, siempre contaron con el respaldo de su misión diplomática (recuerde la llamada *Guerra de los Pasteles*). Los alemanes se especializaron en importar productos industriales, se adaptaron a las formas de la sociedad mexicana y comprendieron los modos burocráticos referidos, tanto al cobro de impuestos como a su evasión. En el primer caso, para cumplir con la norma el comerciante tenía que cubrir tarifas muy altas, sortear procedimientos innecesariamente complicados y tener presente que un enfrentamiento con la autoridad aduanal podría resultar en la confiscación de la mercancía. Esto último podría dar lugar a una reclamación extranjera. Por otro lado, el contrabando era una actividad muy extendida y redituable para muchos, menos para el erario mexicano. La continua evasión fiscal daba como resultado que cada vez más, México se viera imposibilitado de pagar a sus acreedores por el único medio que establecían los contratos para el servicio de la deuda, esto es, la hipoteca de ya establecidos porcentajes de las rentas aduanales. Puede decirse que paulatinamente los mexicanos y los extranjeros establecieron un *modus vivendi* referido al mismo tiempo, tanto al pago de impuestos como al contrabando. Esta realidad se caracterizó por una intensa inmoralidad y al final de cuentas resultó que en 1862 las aduanas marítimas fueron intervenidas directamente por diversos oficiales representantes de las potencias acreedoras: primero ingleses y luego franceses.

Los montos recaudados por las aduanas, los cálculos sobre las cantidades del contrabando, aunado a un convencimiento de que en el mejoramiento económico radicaba la solución para los problemas de México, llevó a Miguel Lerdo de Tejada a realizar una serie de estudios donde demostraba que los montos resultantes de la actividad comercial mostraban una riqueza mal aprovechada. Para remediarla, debía aplicarse una serie de reformas liberales como una reducción en los trámites aduanales y una disminución en las tarifas de importación y exportación; señalaba que era in-

<sup>12</sup> Véase Walker, David, *Kinship, Business and Politics. The Martínez del Río Family in México*, Austin, University of Texas Press, 1986.

dispensable el fomento de las vías de comunicación pues con ello se abarataría los productos y serviría como incentivo para el consumo.<sup>13</sup> Lerdo demostraba que en la república existía un reducido grupo de mexicanos y extranjeros que solamente en el año de 1850 habían consumido productos por 26 millones de pesos o su equivalente en 5.2 millones de libras.<sup>14</sup> Tal suma era importante, pues estaba muy cerca al monto que en efectivo fue recibido por la república de acuerdo a los contratos de 1824 y 25 también llamada la *Deuda de Londres*. Los datos de Lerdo adquieren más significación, cuando Platt encontró que en el “terrible” año de 1848, las exportaciones mexicanas de oro y plata alcanzaron la importante suma de 20 millones de pesos, a pesar de que para aquél momento México era un país derrotado y había perdido la mitad de su territorio. Platt concluye que los comerciantes mexicanos estaban al mismo nivel económico que sus contemporáneos en Europa y los Estados Unidos.<sup>15</sup> El problema era el de cualquier país subdesarrollado, agrícola y sin industria: una riqueza inmensa en un reducido grupo social, pobreza en la mayoría de sus habitantes y un gobierno quebrado, incapaz de hacer frente a las necesidades, tan solo de la administración interior.

En la óptica de los gobiernos europeos y de los Estados Unidos, las administraciones mexicanas que aparecían y desaparecían en unos cuantos

<sup>13</sup> Miguel Lerdo de Tejada, *Comercio exterior de México. Desde la conquista hasta hoy*, México, Rafael y Rafael, 1953, p. 31.

<sup>14</sup> Un grupo privilegiado que se desarrolló entre los años treinta y sesenta fue el de los prestamistas ligados a las distintas administraciones mexicanas. Los llamados “agiotistas” se convirtieron en un factor de continuidad y al mismo tiempo desestabilizador para tales regímenes. Frente a la carencia de préstamos europeos, “los agiotistas” que se especializaron en créditos a corto plazo, fueron indispensables para la vida diaria de los gobiernos federales o centralistas. Sin embargo, lo alto de los intereses sobre tales préstamos dio por resultado que paulatinamente el erario nacional llegara a un estado de quiebra. Los agiotistas comenzaron a administrar las aduanas, se hicieron cargo de los servicios postales, del mantenimiento de los caminos y como pagadores del ejército. Todas ellas, actividades que debían ser manejadas por un gobierno nacional, sin embargo éste se mostraba incapaz y por ende carente de llevar a cabo acciones de soberanía interna. Esta situación estaba íntimamente ligada a la cuestión de la legitimidad conque debían estar investidos los gobiernos mexicanos. Para mayor información sobre los agiotistas ver Barbara Tenenbaum, *The Politics of the Penury: Debt and Taxes in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1986.

<sup>15</sup> D. C. M. Platt, “Finanzas británicas en México 1821-1867”, p. 8, en Marichal Carlos, *La economía mexicana siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 1992.

meses, que una vez se regían bajo un marco jurídico y luego mudaban a otro. Que además eran incapaces de ejercer tanto una soberanía externa como interna, entendido esto como el desarrollo de un ambiente de seguridad para sus ciudadanos como para con los súbditos extranjeros, aunado a la incapacidad de cumplir puntualmente con los acuerdos internacionales que la república tenía.

Todas estas razones los llevó a preguntarse sobre la viabilidad de seguir considerando a México y a sus gobiernos como entes dignos de estar incluidos en la comunidad de naciones independientes y responsables. Peor aún, estaban convencidos que la inestabilidad del país ya había afectado el balance de poderes entre las potencias referido esto a la las consecuencias geopolíticas derivadas de la derrota mexicana de 1848 y que la inseguridad reinante en la república frenaba la posibilidad de llevar adelante grandes inversiones por parte de la comunidad internacional.

Por cerca de una década, el gobierno de la Gran Bretaña siguió su política de no intervenir en los asuntos internos de México, y no reparó sobre lo que sucedía en la república. Sin embargo, cuando los problemas dañaron los intereses económicos de los inversionistas británicos, la inacción se convirtió en protección. En 1836, y por primera vez, los *London Bondholders* recibieron un apoyo directo por parte del gobierno británico.

El Secretario de Relaciones Exteriores, Lord Aberdeen, autorizó a los vicecónsules en México, a desarrollar negociaciones limitadas para asegurar y remitir a Inglaterra aquellos fondos previamente asignados para el pago de la deuda. Sin embargo, el diplomático precisó que tal ayuda no significaba un involucramiento directo del gobierno inglés en un contrato privado entre acreedores y un gobierno. Era más bien una responsabilidad que los diplomáticos británicos en México adquirían y éstos podrían rechazarla libremente. Los pagos de la deuda se empezaron a hacer puntualmente, pero tiempo después, debido a los gastos para enfrentar una multitud de alzamientos y debido a la ausencia de un control efectivo del gobierno central sobre la administración de las aduanas en la costa del Golfo de México, todo ello propició otra suspensión. Ahora, los tenedores de bonos le pidieron al Primer Ministro Palmerston, que enviara navíos de guerra que apoyaran a los reclamantes.

Inglaterra no precipitó las acciones bélicas, pero la información de los archivos muestra que paulatinamente las políticas británicas pasaron de un escaso apoyo, a una intromisión directa para obligar el pago puntual de la

deuda que México tenía con acreedores ingleses.<sup>16</sup> A principios de 1838 el gobierno de Anastasio Bustamante hizo otra reconversión de la deuda agregando unas disposiciones de gran importancia: por primera vez se hipotecaron como garantía para el servicio de la deuda los terrenos baldíos en los estados de Chihuahua, Nuevo México, Sonora y California. Carlos Bosch sostuvo en sus estudios que dicha táctica radicaba en involucrar a la Gran Bretaña como garante de la integridad de aquellos territorios, pues se sabía ya estaban en las miras de los Estados Unidos. Indudablemente el procedimiento era muy peligroso y más aún, cuando como resultado de suspensiones posteriores y de nuevos acuerdos, los gobiernos mexicanos se vieron obligados a hipotecar adicionalmente las rentas aduanales de la costa pacífica, sabiendo que no tenían capacidades reales para recolectar y remitir a Londres tales montos.

Después de la intervención oficiosa aprobada por Lord Aberdeen, México, a pesar de diversas interrupciones cumplió con el servicio de la deuda, más aún, el ministro británico en la capital, Pakenham logró en 1842 que el gobierno mexicano reconociera la necesidad de pagar una serie de reclamaciones inglesas que se habían acumulado a lo largo de varios años y que sumaban casi 5 millones de pesos. Desde la óptica de *Whitehall* este arreglo era una convención diplomática. Para el Ministro Bocanegra era un contrato de pago dirigido a particulares, era el reconocimiento de deudas de dudoso origen, inclusive algunas reputadas de fraudulentas, pero también admitía que la intromisión del gobierno británico se había debido a diversos errores e indiferencia con que tales asuntos habían sido vistos por anteriores gobiernos de la república.

En 1846 el vicepresidente Valentín Gómez Farías le escribió a José María Luis Mora, ministro mexicano en Londres señalándole los beneficios que podrían obtenerse, si lograba llegar a un acuerdo referente al pago de la deuda. Le pedía que por todos los medios buscara ligar al gobierno de la Gran Bretaña, para que ésta intercediera en la guerra que México ya estaba librando con los Estados Unidos. Meses después, Mora y Tomás Murphy, quien había sido funcionario de la legación mexicana, era un tenedor de bonos, su familia poseedora de minas de plata, con vínculos cercanos a casas mercantiles británicas y durante 1866-67 negociador plenipotencia-

<sup>16</sup> El archivo de las relaciones exteriores entre Gran Bretaña y México (siglo XIX) se encuentra en el *Public Record Office* de Londres y está clasificado bajo FO. 52.

rio del gobierno imperial de Maximiliano, frente al ministro de Su Majestad Británica, Frederick Glennie, llegaron a un acuerdo con los tenedores de bonos de la Deuda de Londres. La conversión Mora-Murphy con los *London Bondholders* estableció la deuda de México por un poco más de 25 millones de pesos, equivalentes a £10,241,650 con un interés al 5%.<sup>17</sup> Con el paso del tiempo, la cantidad estipulada en el convenio se convirtió en el punto de partida para futuras negociaciones, hasta la consolidación de la Deuda Inglesa en 1886.

La anexión de Texas a la Unión Americana, la guerra y derrota de México frente a los Estados Unidos (1845-48) amenazaba a la república mexicana con su desintegración modificando el balance de fuerzas y áreas de influencia en la América del Norte y en el istmo centroamericano enfrentando a Washington y Londres. Tal situación fue percibida por las potencias europeas. Estos tres años evidenciaban todas aquellas contradicciones que se han mencionado en estas páginas y que paulatinamente minaron la legitimidad que debían tener los gobiernos mexicanos. Cinco administraciones rigieron al país durante el periodo; la república pasó de un sistema centralista a otro federal; se tenían sospechas de una conspiración monárquica; la tentativa de una reforma liberal-secularizadora había provocado una reacción de la iglesia católica y el gobierno mexicano había tenido que desviar los recursos humanos y materiales que eran necesarios para enfrentar a los americanos para contener el alzamiento de unos facciosos. En una errónea interpretación del federalismo, entidades como Jalisco se mantuvieron indiferentes frente a la guerra con los Estados Unidos, considerando que no era su conflicto. En general había una indiferencia popular sobre la invasión, que en boca de José Fernando Ramírez obligaba a reflexionar sobre la ausencia de una nación en México.<sup>18</sup> A pesar de un generalizado desdén, hubo actos de rebeldía como los verificados en la Ciudad de México o el alzamiento de los indígenas de la Sierra Gorda de Querétaro que fue combatido por el mismo gobierno mexicano. La falta de una autoridad que controlara las fuerzas centrífugas se hizo evidente cuando caciques como Juan

<sup>17</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.

<sup>18</sup> Silvestre Villegas Revueltas, "Reflexiones en torno a dos estudios sobre José Fernando Ramírez", en *Nuestra América*, 21, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos/UNAM, 1992, pp. 149-158.

Alvarez o Gabriel Valencia pusieron en riesgo importantes operaciones militares, argumentando que ellos no querían estar bajo las órdenes de otro mandamás —cuyos títulos eran igualmente cuestionables. Otro ejemplo de la autonomía conque se manejaban las autoridades locales se hizo evidente cuando Benito Juárez, como gobernador prohibió la entrada de Santa Anna al estado de Oaxaca, cuando éste se retiraba en franca derrota. Y finalmente, pero no por ello menos importante, las arcas del gobierno mexicano estaban vacías, pero mineros y comerciantes estaban contrabandeando al exterior millones de pesos plata, cercanos en monto a la Deuda de Londres.

En enero de 1848, el gobierno de Palmerston envió un memorandum al cuerpo diplomático y retomado por los intereses de la City donde prevenía a los inversionistas y a los representantes de Su Majestad Británica en el exterior, acerca de aquellos gobiernos que hubiesen hipotecado tierras baldías y estuviesen en deuda con súbditos británicos al señalar que:

Es simplemente una cuestión de discrecionalidad del gobierno británico cuándo una suspensión de pagos pueda o no ser respaldada por una negociación diplomática. Esta decisión se basa únicamente en consideraciones internas [...] El gobierno podrá usar desde los buenos oficios para inducir al régimen deudor a cumplir con sus compromisos [...] otra vía será que el servicio consular reciba los pagos comprometidos a los tenedores de bonos [...] también la posibilidad de que Inglaterra intervenga en el control y la recolección de los ingresos hipotecados [...] asimismo podrá participar en el establecimiento de una comisión especial para administrar los recursos fiscales del país deudor [...] finalmente y en raras ocasiones, se hará uso de la fuerza militar para asegurar el pago o la renegociación de la deuda.<sup>19</sup>

El documento de Palmerston es muy interesante porque, aunque no se refiriera exclusivamente a México, tal declaración coincidía con una moratoria de varios países deudores lo que había provocado una crisis en la *London Stock Exchange*. Es evidente que en 1848 el gobierno de la Gran Bretaña había endurecido su estrategia y ello incluía el proceso de incumplimiento de pagos referentes a la deuda mexicana. Las etapas y los proce-

<sup>19</sup> John Fisher Williams, *International Law and International Financial Obligations Arising From Contract. Including a short Discussion of the Drago Doctrine and The Hague Convention of 1907 on the Recovery of Contract Debts*, LUGDUNI BATAVORUN APUD, 1924, pp 10-11.

dimientos mencionados en la cita fueron exactamente los que había utilizado el gobierno de Su Majestad Británica en 1836 y 1848, haciéndolos más precisos en 1850-51, 1859-61 y 1864-67. Es necesario recalcar que el cambio de táctica no solo respondió a las frecuentes suspensiones de pagos y renegociaciones no cumplidas, sino a la evidente fractura de la república mexicana y a la carencia de legitimidad de los gobiernos, que eran regímenes producto de cuartelazos. Peor, el peligro radicaba en su incapacidad para conservar la integridad y soberanía de la república.

El Tratado Guadalupe-Hidalgo de febrero de 1848 cambió la situación de los tenedores de bonos, porque el acuerdo negociado por Mora y Murphy había seguido la política del gobierno mexicano de poner como garantía de pago de la deuda, los territorios baldíos que antes de la guerra pertenecían a México y ahora estaban en poder de los Estados Unidos. Por tal razón, los acreedores y el gobierno inglés estudiaron la cuestión y llegaron a la conclusión de que si México iba a recibir por parte de la administración en Washington alguna suma por el concepto de la pérdida de los territorios de California, Nuevo Mexico y parte de Sonora, una importante cantidad debería ser destinada al pago de la deuda con los tenedores de bonos.

Percy Doyle, secretario y luego ministro de la legación británica, el cual había estado presente en las negociaciones México-estadounidenses propuso que se les adelantara cuatro millones de pesos (15 millones era el total de la indemnización) a los acreedores de Londres. El gobierno de José Joaquín de Herrera se opuso, no solamente porque tal cantidad ya tenía destino para asuntos internos, sino porque el gobierno mexicano consideraba que después de tantas renegociaciones y tantos fondos hipotecados para el pago de la deuda, resultaba indispensable llevar adelante un acuerdo que incluyera tanto a los acreedores mexicanos como a todos los europeos.

Tras una serie de presiones por parte de los diplomáticos de España y Gran Bretaña, la administración de Herrera llegó en 1850 a otra renegociación. Se pagaron a los *London Bondholders* \$ 2 500.000, por concepto de intereses, se reconoció la cantidad estipulada en el acuerdo Mora-Murphy (1846) por £10,241,650 —un poco más de 51 millones de pesos—, se redujo el interés de 5% a 3% y se estableció que a partir de 1857 México enviaría a Londres 250 mil pesos anuales destinados al fondo de amortización. A cambio de esta importante rebaja por concepto de intereses (la tasa en el mercado internacional era de 6%), el gobierno hipotecó en un mayor porcentaje sus entradas vía impuestos de importación y exportación; como

ejemplo, en el futuro, las sumas que por concepto de exportación se recaudaran en las aduanas de los puertos del litoral Pacífico, los acreedores obtendrían el 75% del total de los ingresos. En este sentido es necesario recalcar que aunque los acreedores obtuvieron un acuerdo con el gobierno de Herrera, no previeron que en dicha renegociación, en lugar de establecerse las condiciones para pronto y constantes pagos, objetivo primordial de cualquier negociación para restablecer el servicio de una deuda, al hipotecarse en tales porcentajes los derechos aduanales que eran el principal ingreso fiscal de los gobiernos mexicanos, se sentaban las bases para otra suspensión y posiblemente una bancarrota técnica. Ésta afectaría a los acreedores, pero sobretudo a la república, que inmediatamente se vería con una deuda mayor y dañado aún más su crédito en Londres.

Consecuencia inmediata de la renegociación ya mencionada, en diciembre de 1851, el ministro inglés Percy Doyle presionó al presidente Mariano Arista, el cual encabezaba un régimen legítimo por su forma en que había llegado al poder, para que aceptara firmar una convención diplomática entre ambos gobiernos. La llamada Convención Doyle confirmaba una suma por 5 millones de pesos que años antes había sido conseguida por el ministro Packenham, más los intereses acumulados de 1842 a la fecha. Esta deuda convencionada se convirtió en el segundo adeudo de México con súbditos británicos. La primera era el resultado de un contrato entre particulares y aunque el gobierno de Palmerston había presionado para su arreglo seguía siendo un asunto privado. En cambio la deuda por reclamos había sido examinada y sostenida como válida por los diplomáticos británicos, en particular el ministro Percy Doyle. La Convención Doyle involucró a dos gobiernos soberanos. Años después, en 1861, Palmerston señaló que había sido un error de México prometer cantidades imposibles de ser cubiertas, olvidando que una negativa en 1850-51, al menos habría resultado en un bloqueo marítimo británico, cosa que las autoridades mexicanas querían evitar a toda costa. George Mathew, el encargado de negocios de la Gran Bretaña establecido en el Puerto de Veracruz consideró en el mismo 1861 que, dados los montos hipotecados de las aduanas a lo largo del territorio nacional, la bancarrota del estado mexicano era una cuestión de tiempo. Fue tan solo cuestión de meses la declaración de moratoria.

A partir de las negociaciones 1850-1851, México tuvo que saldar dos deudas británicas reconocidas como legales, pero también tuvo que enfrentar una tercera que era el proceso de nuevas reclamaciones que surgieron

paulatinamente y llegaron a niveles peligrosos durante la Guerra de Reforma. Las reclamaciones habían nacido en los años treinta y cuarenta cuando la república sufría cuartelazos, pero se agregaron otras muy importantes a lo largo de la Guerra de Reforma y durante la Intervención Francesa. Las reclamaciones en contra de México eran un abuso en la interpretación jurídica de aquellos derechos que otorgaban ciudadanía a un particular, por otro lado eran el producto de la inseguridad propia de un país donde las instituciones todavía no estaban consolidadas, de la inestabilidad política que definió la mayor parte del México decimonónico. Súbditos ingleses lo mismo que españoles y franceses convirtieron un asunto que debiera ser solucionado en juzgados mexicanos en una peligrosa cuestión entre naciones. También el estado de excepción provocó que diversos ciudadanos mexicanos, tras negociaciones poco claras, ampararan sus reclamos detrás de una misión extranjera. Todos ellos argumentaban que ni los jueces, ni las autoridades de los gobiernos mexicanos tenían la intención de solucionar las demandas, ni mucho menos cumplir con los montos de indemnización.

El problema del servicio de la Deuda de Londres, de La Convención Inglesa y de las reclamaciones británicas no reconocidas oficialmente, llevó a la ruina a muchos tenedores de bonos que habían invertido capitales cuando en los años veinte México entraba al concierto de las naciones independientes. Otros inversionistas cobraron dividendos, pero de igual forma sufrieron la inestabilidad reinante hasta 1864-66, cuando el Imperio de Maximiliano pudo pagar algunas sumas. Sin embargo con el triunfo de la república en 1867, la suspensión de todo tipo de pagos a los tenedores de bonos y reclamantes británicos fue una realidad hasta 1886, cuando Manuel Dublán como ministro de Hacienda de Porfirio Díaz llegó a una negociación satisfactoria respecto a la Deuda de Londres y a la Convención Inglesa. El asunto de la verificación de las reclamaciones se alargó hasta los años noventa, y una vez reconocidas fueron pagadas ¡en bonos!

Es indispensable subrayar que también existieron algunos intereses, los cuales sacaron jugosas ganancias de los cuartelazos y de la casi perpetua bancarrota que caracterizó a la mayoría de los gobiernos mexicanos del siglo XIX. Carlos Marichal ha sostenido que:

Las clases pudientes de América Latina y los banqueros extranjeros fueron los principales protagonistas y los principales beneficiarios del negocio de los préstamos internacionales. Ellos usaron las finanzas del estado como un vehículo de promoción para sus intereses privados, para su personal

enriquecimiento y para consolidar su poder [...] Ningún gobierno del siglo XIX o del XX ha estado ansioso por proporcionar a sus ciudadanos con información directa y una contabilidad clara sobre las operaciones internacionales de crédito [...] El secreto es una de las prerrogativas del poder y el control sobre la información relativa al crédito público es enormemente útil para aquellos que detentan el poder.<sup>20</sup>

### CONCLUSIONES

La relación entre México y la Gran Bretaña durante el siglo XIX estuvo determinada, primero, por las circunstancias internacionales dentro del llamado concierto de las naciones y segundo, por los intereses financieros, políticos y comerciales asentados en ambos lados del Atlántico. Para Inglaterra que era la potencia industrial de siglo, la América Española era el gran espacio para llevar a cabo grandes inversiones. México en particular fue considerado por los gobiernos e inversionistas, como un lugar idóneo dada su legendaria riqueza.

En este trabajo se hizo hincapié en que los préstamos Goldschmidt y Barclay fueron mal concebidos, peor negociados e irresponsablemente utilizados. Los créditos beneficiaron a los dos banqueros y a muchos intermediarios pero defalcaron a muchos inversionistas que de buena fe habían comprado bonos en la Bolsa de Valores de Londres. Sin embargo la otra lectura muy importante de los préstamos, es que el gobierno británico consideró en 1824 que si un país y un gobierno como era el caso mexicano, legítimo en su origen, estaba negociando créditos soberanos en el mercado internacional, de esta forma estaba ejerciendo sus facultades de soberanía externa. Por tal razón era perfectamente factible reconocerlo como independiente respecto al dominio de la Corona española. Este estudio quiso remarcar que el reconocimiento promovido por el Secretario George Canning no era producto de una doctrina, ni de un asunto atropellado, sino de una valoración de un hecho manifiesto. Asimismo, el reconocimiento no solamente se detuvo en el ámbito de lo diplomático, sino que de acuerdo a los intereses industriales y comerciales del Reino Unido, tal gobierno empujó para que se firmaran sendos tratados comerciales que incluían condiciones

<sup>20</sup> Carlos Marichal, *A century of Debt Crisis in Latin America. From Independence to the Great Depression 1820-1930*, Princeton University Press, p. 12.

francamente ventajosas para los productos e inversionistas ingleses, y habría sido igual para los mexicanos, en caso de que el país hubiese estado industrializado o al menos tuviera un comercio más expedito.

Los mejores auspicios con los cuales se inició la relación bilateral se terminaron al final de los años veinte. La suspensión de pagos, la primera renegociación de 1830 y todo el proceso de nuevos acuerdos, suspensiones y finalmente convenciones diplomáticas minaron la confianza de los gobiernos en *Whitehall*. El conflicto entre los llamados federalistas y centralistas, además de ser muy interesante en su lectura jurídica, tuvo consecuencias fatales para la reforma fiscal que tanto necesitaba el país y que era esencial, tanto para el servicio de la deuda exterior como para la doméstica. El enfrentamiento centro-localidades, la incapacidad para recabar los montos de los impuestos a la importación o exportación y con ellos formar un fondo de amortización para la deuda, propiciaron las frecuentes suspensiones de pago y la mala imagen de los gobiernos mexicanos en la Gran Bretaña. Los cuartelazos y la bancarrota del erario que formaban dos partes de un mismo problema, generaron una inestabilidad que se materializó en las llamadas reclamaciones británicas, constituyéndose ésta en la segunda deuda de México con súbditos ingleses. Peor aún, las reclamaciones pronto se convirtieron en un asunto diplomático que involucró a los dos gobiernos (1851), dañó la integridad territorial de la república mexicana, menoscabó su soberanía y acabó con una intervención militar y la imposición fallida de un gobierno imperial (1864-67) de la cual todos, los acreedores y los gobiernos involucrados salieron maltrechos.

El papel desarrollado por los bancos mercantiles y a partir de la segunda mitad del siglo llamados bancos internacionales o bancos imperiales, fue la de crear a finales de la década de los años veinte, las bases para las operaciones internacionales de crédito. Años después los bancos imperiales respaldados por el *Council of Foreign Bondholders* fueron los que otorgaron los préstamos necesarios a aquellos inversionistas que llevaron a cabo importantes inversiones en infraestructura en países como Argentina, Brasil y Chile.

Respecto al caso mexicano, una vez dada la suspensión de pagos en 1827 y salvo el paréntesis de 1864-66, el país quedó fuera del mercado de préstamos soberanos hasta ya entrado el porfiriato en la segunda mitad de la década de los ochenta. La única manera que existía para poder flotar préstamos en las bolsas europeas y que estos sirvieran para el desarrollo del

país, era indispensable llegar a un acuerdo con los acreedores y reanudar el servicio de la deuda. A partir de 1885 el gobierno de Díaz se abocó a ello.

Para finalizar, es pertinente recordar que la lectura del México decimonónico, visto a través de los asuntos fiscales y financieros, ello sin tomar en cuenta lo complejo de una interpretación económica, brinda una visión que complementa la tradicional versión de los acontecimientos políticos. Sin embargo la falta de integración e interpretación entre los datos que nos brindan los contratos crediticios, las reformas fiscales y la interpretación que surge a partir de los números de las actividades comerciales sin su complemento primigenio de política, diplomacia y argumentación jurídica, siempre correrá el peligro de no explicar lo complejo de un fenómeno social que no se encuentra solamente en los balances entre ganancias y pérdidas que son el lenguaje propio del ámbito financiero y mercantil.